

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
TESE DE MESTRADO

**REGIMES, GOVERNOS E CARGA TRIBUTÁRIA NO  
BRASIL (1946-2007)**

BRUNO HENRIQUE VERSIANI SCHRÖDER  
MATRÍCULA N°: 73202004  
b.h.schroder@gmail.com

ORIENTADOR:  
OCTAVIO AMORIM NETO  
oamorim@fgv.br

RIO DE JANEIRO

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA  
TESE DE MESTRADO

# **REGIMES, GOVERNOS E CARGA TRIBUTÁRIA NO BRASIL (1946-2007)**

DISSERTAÇÃO SUBMETIDA À ESCOLA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA DA FUNDAÇÃO  
GETÚLIO VARGAS COMO REQUISITO PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM  
ECONOMIA.

ALUNO: BRUNO HENRIQUE VERSIANI SCHRÖDER

BANCA EXAMINADORA:

OCTAVIO AMORIM NETO (EPGE-FGV/RJ)

JOÃO VICTOR ISSLER (EPGE-FGV/RJ)

CLAUDIO FERRAZ (PUC-Rio)

RIO DE JANEIRO

2009

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao professor Octavio Amorim Neto pela oportunidade do convívio e troca de experiência, destacando sua atenção e seus úteis comentários para o desenvolvimento do tema.

Agradeço também a todos os professores e funcionários da EPGE-FGV pelo excelente trabalho acadêmico e por manterem um ambiente propício ao ensino e à pesquisa.

Não poderia esquecer também os amigos e amigas feitos nestes dois anos de mestrado, cuja lembrança estará sempre viva em minha memória. Faço um agradecimento especial aos colegas Luiz Felipe Pires Maciel, Jefferson Bertolai e Marinho Bertanha pelas observações que contribuíram para o desenvolvimento desse projeto.

Por último, agradeço a Deus e à minha família por me darem força e coragem para enfrentar os desafios da vida.

# Regimes, governos e carga tributária no Brasil (1946-2007)

Bruno Henrique Versiani Schröder  
EPGE/FGV-RJ

Octavio Amorim Neto  
EPGE/FGV-RJ

## *Resumo*

Este artigo preocupa-se em responder se os diferentes regimes políticos vigentes no Brasil durante o período 1946-2007 tiveram algum impacto sobre a evolução de sua carga tributária. Devido ao fato de eleições regulares para o Congresso Nacional terem sido mantidas inclusive no regime militar, buscamos ainda entender em que medida determinadas instituições e atributos governamentais afetam tal variável. Nesse sentido, desenvolvemos um modelo em que os resultados observados de política econômica emergem da interação entre incentivos institucionais e preferências de ofertantes e demandantes de tributação. Nossos resultados sugerem que, *ceteris paribus*, os regimes democráticos tendem a tributar menos a sociedade brasileira do que os autoritários e que instituições políticas são importantes para compreender o processo.

**Palavras-chave:** política fiscal; tributação; economia política; regimes políticos; instituições políticas; econometria de série temporal.

## *Abstract*

This article is concerned in answering if the distinct political regimes in effect in Brazil during the period 1946-2007 have had some impact on the unfolding path of its fiscal burden. Due to the fact that regular elections for the National Congress were held in the military regime, we also seek to understand in what sense institutions and governmental attributes affect such variable. Therein we have developed a model where the observed results of economic policy emerge from the interaction between institutional incentives and offerers' and demandants' preferences on taxation. Our results suggest that democratic regimes tend *ceteris paribus* to levy brazilian society less than authoritarian ones and that political institutions are important to understand the process.

**Keywords:** fiscal policy; taxation; political economy; political regimes; political institutions; time-series econometrics.

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. A ECONOMIA POLÍTICA DA CARGA FISCAL .....</b>	<b>6</b>
<i>O MERCADO POLÍTICO E AS ESCOLHAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</i>	<i>7</i>
<i>DE PROMESSAS À IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES COLETIVAS .....</i>	<i>16</i>
<i>FECHANDO O CICLO DECISÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</i>	<i>23</i>
<b>3. UM MODELO PARA A CARGA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA .....</b>	<b>25</b>
<i>O LADO DA OFERTA.....</i>	<i>26</i>
<i>O LADO DA DEMANDA .....</i>	<i>31</i>
<b>4. METODOLOGIA E DADOS .....</b>	<b>33</b>
<i>METODOLOGIA .....</i>	<i>33</i>
<i>BASE DE DADOS .....</i>	<i>36</i>
<b>5. RESULTADOS .....</b>	<b>42</b>
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>58</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO 1 – NOTAS SOBRE O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL.....</b>	<b>65</b>
<b>ANEXO 2 – CONSTRUÇÃO DA TAXA DE DESCONTO DO GOVERNO .....</b>	<b>67</b>

## 1. Introdução

Os governos modernos têm sido continuamente desafiados a apresentar determinados indicadores de desempenhos macroeconômicos. Estabilizar a moeda, ajustar as contas públicas e manter o equilíbrio das contas externas são ações exigidas para que as economias desenvolvidas e em desenvolvimento integrem-se ao mercado globalizado. Dessa forma, criam as condições para que se tornem competitivas e atraiam os capitais necessários ao crescimento e ao desenvolvimento econômico.

Este trabalho atém-se a uma dimensão específica de tal problemática: o ajuste fiscal. Em particular, trata da evolução da carga tributária como consequência de mudanças em fatores institucionais, políticos e sócio-econômicos. Nesse sentido, a análise aqui empreendida procura explicar os determinantes do ônus fiscal para o caso específico do Brasil, no interregno 1946-2007. Entender a razão pela qual a carga fiscal brasileira saltou de menos de 15% do produto interno bruto (PIB) daquele ano para os quase 36%, em 2007, é nosso objetivo fundamental. O Brasil é o país da América Latina que mais pesadamente taxa seus cidadãos, possuindo níveis de tributação tão elevados quanto os países desenvolvidos da OCDE. Apenas para se ter uma idéia de magnitude, o Estado argentino se apropriou de cerca de 28% do total das riquezas produzidas naquele país, em 2007, enquanto que no Chile e no México, esses percentuais ficaram em torno de 22% e 21%, respectivamente. A média para os países da OCDE foi de quase 37%, no mesmo ano.

De fato, a carga tributária tem a ver com as dificuldades econômicas por que passam os países, assim como é afetada pelas condições institucionais, sociais e políticas de cada um deles, as quais, por sua vez, influenciam a capacidade dos governos de equilibrar as contas públicas. Desse modo, a tributação é uma atividade eminentemente política e compreender quais são seus determinantes é necessário caso se pretenda proceder a reformas factíveis no sistema tributário e político de cada país. Portanto, ao usar uma abordagem de economia política, pretendemos iluminar o assunto e entender as variáveis que explicam a evolução da carga tributária brasileira.

Nesse sentido, entendemos que não apenas os regimes políticos, mas as instituições e regras típicas que são construídas dentro de cada um deles são fundamentais para se compreender a questão. Por exemplo, na maioria dos países ocidentais, as restrições ao gozo das liberdades políticas, baseadas na detenção de riqueza e de propriedades, já se encontravam abolidas, em grande parte, na primeira

metade do século XX. De fato, a partir desse marco histórico, a franquia eleitoral e as garantias individuais se espalharam para uma parcela cada vez maior da população desses países, incorporando, ao longo de toda a segunda metade do século XX, as minorias étnicas, raciais e religiosas, assim como as mulheres, até então excluídas da vida política em alguns casos. Concomitantemente a esse processo de inclusão política e social, observa-se um crescimento gradual do tamanho relativo do Estado, quer seja utilizada a métrica dos gastos públicos, quer a da arrecadação tributária como proporção do PIB.

Apesar de suas singularidades, a História brasileira não foi muito diferente. Com a Revolução de 1930 e o declínio das tradicionais oligarquias agrário-exportadoras, novas forças sociais emergiram no país e, com elas, ainda que num primeiro momento, ocorreu um efetivo crescimento da participação política e das liberdades individuais. Entretanto, com a instauração da ditadura varguista em 1937, os partidos políticos foram colocados na ilegalidade, o Congresso fechado e censuras à imprensa foram impostas, restringindo-se, severamente, os direitos políticos. Se, por um lado, o período 1937-45 caracterizou-se pelo cerceamento dos direitos políticos, por outro, marca a expansão e consolidação dos direitos sociais, através da legislação trabalhista, previdenciária e sindical, apesar dos trabalhadores autônomos e rurais terem sido alijados do processo.

Com o fim do Estado Novo em 1945, o período que se estende até 1964 caracteriza-se pela tentativa de instauração da democracia e da reconstrução do Estado de Direito, ainda que num contexto de instabilidade política. Houve pleno reconhecimento dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que se preservou grande parte da legislação social conquistada até aquele momento.

Sob a égide militar (1964-1985), o Brasil vivenciou um período de retrocesso do ponto de vista das liberdades individuais, uma vez que a repressão e a violência do regime sacrificaram os direitos civis e políticos. Todavia, os direitos sociais foram consolidados e estendidos aos trabalhadores rurais, ao mesmo tempo em que o Estado se fortalecia e exercia papel preponderante na promoção do desenvolvimento econômico, ampliando sua presença em todas as esferas da vida social.

A partir de 1974, inicia-se o processo de *transição negociada* com o retorno lento e gradual do poder político para os civis, findo em 1985. Com a promulgação da Constituição de 1988 elimina-se o último obstáculo à universalização do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos, o que, na época, correspondia à cerca de 30 milhões de brasileiros, segundo Carvalho (2001). O direito ao voto também se tornou facultativo



entre 16 e 18 anos, tornando-se obrigatório a partir dos dezoito. Isto ampliou a franquia eleitoral a níveis nunca antes observados no país.

Além disso, a nova Carta garantia a separação estrita entre os poderes Legislativo e Executivo (presidencialismo) dentro de um regime de governo democrático, onde os partidos políticos foram legalizados, passando a ter plena liberdade de ação e acesso a todo e qualquer veículo de comunicação. Nesse contexto, a gênese de novas organizações político-partidárias fundadas sob os mais distintos matizes ideológicos alterou o panorama eleitoral do país, fazendo do pluripartidarismo parte integrante da vida política nacional. Não obstante, a partir da nova Constituição, também foi fortalecida e consolidada a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais de governo, o que acabou por elevar o nível geral de arrecadação fiscal no país.

Por sua vez, ao longo de todos os anos retratados na breve periodização acima, observa-se um crescimento do tamanho do governo, quando nos momentos de maior abertura política, e uma relativa estabilização nos anos com maiores restrições às liberdades civis e políticas.

Portanto, entender as causas do crescimento do tamanho do governo, utilizando-se como métrica o tamanho da carga tributária como proporção do PIB, passa não apenas por considerar as especificidades de cada regime político, mas também pelo exame das características particulares dentro de cada um deles. Em outras palavras, é preciso também contemplar as regras institucionais e políticas intrínsecas a cada regime – como, por exemplo, o papel da fragmentação política, da extensão da franquia eleitoral, dos ciclos políticos, dentre outras – que, ao interagirem com as preferências de políticos, partidos e sociedade, produzem determinado resultado de política econômica.

Esse trabalho está dividido da seguinte forma: na próxima seção, fazemos uma revisão da literatura de economia política, que serve de referencial teórico para o modelo de oferta e demanda por tributação no Brasil que construímos na seção seguinte.

Após desenvolvermos formalmente nosso modelo na Seção 3, explicitamos, na seção seguinte, a metodologia empregada em sua estimação, bem como as variáveis utilizadas na base de dados. Por último, apresentamos os resultados obtidos na estimação da forma estrutural e reduzida do modelo, destacando os testes estatísticos usados para verificar as hipóteses adotadas.

## 2. A economia política da carga fiscal<sup>1</sup>

A relação entre as características políticas dos governos e suas decisões de política econômica é um dos temas consagrados e mais relevantes da extensa literatura de ciência política e economia. Dentro dessa tradição, a análise da influência dos regimes políticos sobre o desempenho econômico é um dos principais tópicos de pesquisa. De um modo geral, entende-se o regime político como uma ampla estrutura institucional dentro da qual decisões relativas à produção e alocação de recursos públicos são feitas. Ele pode afetar o desempenho econômico através do ambiente que gera ou, indiretamente, através de sua influência sob as ações que o governo pode e deseja empreender (Cheibub, 1998).

Um dos objetivos desse trabalho é – ainda dentro daquela tradição – determinar em que medida o tipo de regime político (ditadura ou democracia) pode afetar a capacidade de tributar do Estado brasileiro. No entanto, nossos objetivos aqui são um pouco mais pretensiosos. Busca-se ainda analisar de que forma os resultados de política fiscal emergem como o equilíbrio da interação entre incentivos institucionais e as preferências de demandantes e ofertantes de políticas públicas. Mais especificamente, identificar esses atores e como a política fiscal é afetada por suas preferências e pelas regras peculiares do jogo político-institucional brasileiro é objeto da presente seção.

Em relação a esse último ponto, faz-se necessário analisar, pois, os fatores políticos-institucionais intrínsecos a cada regime que se relacionam à capacidade do governo extrair recursos da sociedade e à preferência dela por tributação. Desse modo, procuramos responder às seguintes questões:

Em que sentido as prerrogativas constitucionais do Poder Executivo determinam suas decisões de política fiscal? Como a interação entre Poder Executivo e Poder Legislativo afeta as decisões do primeiro no que concerne à elaboração do orçamento público? Que fatores institucionais interagem com as preferências de ofertantes e demandantes de tributação? De que forma ofertantes e demandantes interagem para produzir determinado resultado econômico observado ou *de equilíbrio*?

Destacamos que a construção de um modelo de oferta e demanda por tributação, dentro do qual fatores intra-regimes desempenham um papel fundamental, só se faz possível, porque, no Brasil, mesmo durante o regime militar, eleições regulares diretas

---

<sup>1</sup> Presume-se que o leitor tenha conhecimento prévio acerca do processo orçamentário brasileiro; caso contrário, o Anexo 1 fornece uma resenha a respeito da evolução do orçamento público no Brasil.

foram mantidas para praticamente todos os cargos públicos, sobretudo, para o Congresso Nacional<sup>2</sup>. Isto significa não apenas que o *mercado político* se manteve relativamente aberto, mas também que, o Poder Legislativo, embora enfraquecido, exerceu ainda que formalmente seu papel normativo e fiscalizador do Poder Executivo, de modo que as análises sobre as interações entre os Poderes e entre ofertantes e demandantes de política fiscal que faremos adiante se torna válida para todo o período de nossa base de dados, ou seja, de 1946 a 2007.

Ademais, se deve observar que, na maioria dos trabalhos acadêmicos e nas discussões sobre política econômica, o foco das análises é estabelecido em termos dos resultados finais dessas políticas, nos resultados econômicos observados ou *de equilíbrio*, segundo nossa terminologia. No entanto, pouco se diz a respeito do fato de tais resultados decorrerem de escolhas coletivas, extremamente complexas, cujas características também determinam o nível de bem-estar da sociedade, o que acaba por obscurecer a extensão em que ocorre a ação governamental e as decisões de políticas públicas.

Nesse aspecto, compreender o funcionamento dos mecanismos de formação e escolha das políticas públicas em geral é fundamental para servir de referencial teórico ao nosso modelo de oferta e demanda de tributação, em particular. Assim, ao incorporar na análise os fatores políticos-institucionais singulares ao Brasil, pretendemos obter respostas mais precisas acerca dos determinantes da carga tributária, o que na maioria das vezes não é possível quando se trabalha a partir de uma amostra com diferentes países.

## *O MERCADO POLÍTICO E AS ESCOLHAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS*

Dadas as preferências dos tomadores de decisão, os resultados de política econômica serão aqueles decorrentes das regras que predominam no processo político. A ênfase da análise passa, então, do exame dos resultados para o exame das regras e processos a partir dos quais se formam as decisões de políticas públicas. Neste trabalho, compreende-se a política pública como um elenco de ações e procedimentos que visam à resolução de conflitos em torno da alocação de bens e recursos públicos, sendo que as personagens envolvidas nestes conflitos são denominadas "atores políticos".

---

<sup>2</sup> Eleições indiretas durante o regime militar ocorreram para o cargo de Presidente da República, governadores dos Estados e para algumas prefeituras consideradas assunto de *segurança nacional*.

Assim sendo, podemos iniciar nossa caracterização do jogo político da escolha de políticas públicas a partir do conceito de *mercado político* e dos atores que dele participam. Em essência, o mercado político é entendido como o lócus de encontro entre ofertantes e demandantes de políticas públicas, isto é, como o local onde se trocam votos por promessas de políticas públicas. Contudo, precisamos explicar com maiores detalhes quem são os participantes desse *mercado* e como tais tomadores de decisão interagem uns com os outros, enfatizando-se o papel das *regras do jogo político* na tomada de suas decisões. Nesse sentido, a Figura 4.1, inspirada em Persson e Tabellini (2003) representa uma estilização desse jogo. Nela estão representados os principais segmentos do jogo de política econômica, através de seus participantes e suas interações. Não se pretende que tal esquematização indique um tratamento analítico equiparável em sofisticação e em grau de explicação das escolhas públicas na realidade, mas apenas facilitar a identificação pelo leitor dos pontos tratados na argumentação a seguir.

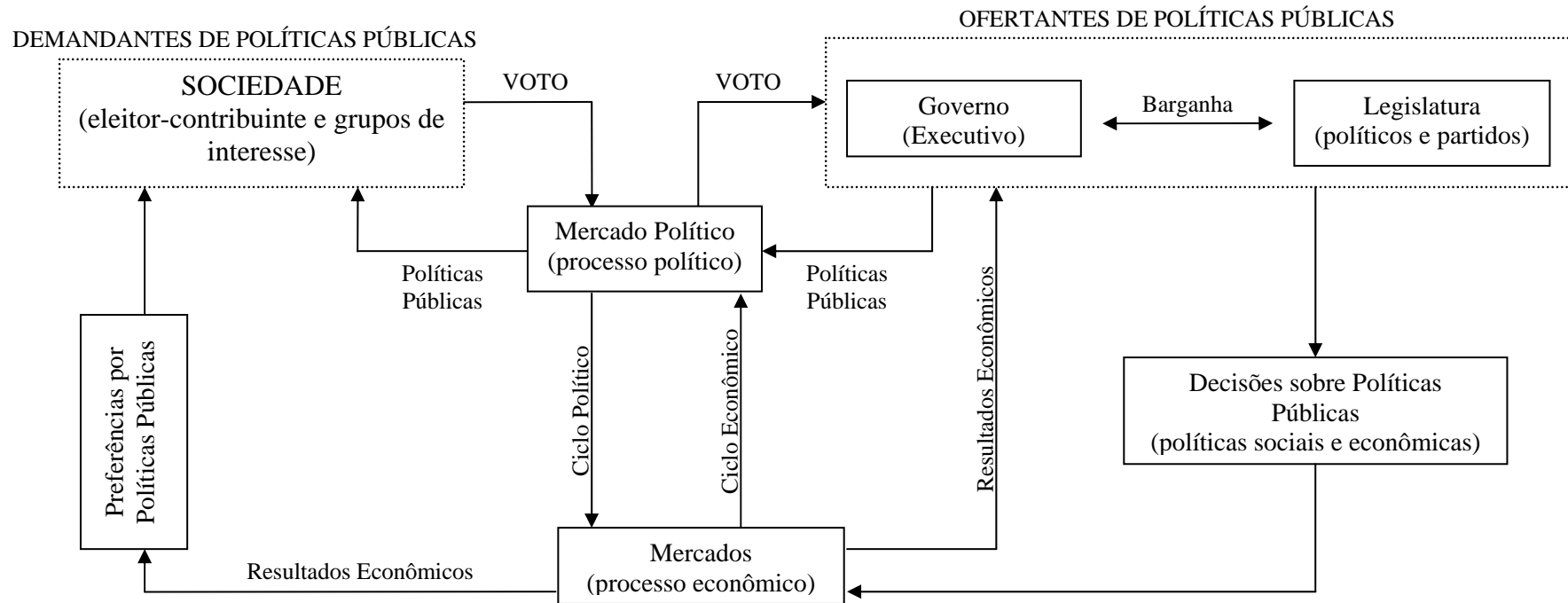
Conforme já mencionado, podemos dividir os participantes do mercado político em duas grandes classes: demandantes e ofertantes de políticas públicas. Do lado da demanda encontra-se a sociedade, subdividindo-se ainda em dois grupos: eleitores/contribuintes/cidadãos e grupos de interesse, como sindicatos, organizações não-governamentais e grupos empresariais. Pelo lado da oferta, temos o Estado, organizado por meio de políticos e partidos, identificado a partir de suas funções clássicas, quais sejam<sup>3</sup>:

- a) alocativa: é a atribuição do Estado produzir os bens e serviços necessários, úteis e estratégicos que o setor privado não deseja fornecer ou que oferta em quantidade indesejável socialmente. Diz respeito, pois, ao provimento de bens públicos;
- b) distributiva: o Estado, dotado do monopólio de tributar, pode usá-lo em benefício de uma distribuição de renda mais justa e equitativa;
- c) estabilizadora: é a prerrogativa que o Estado possui para usar dos instrumentos de política econômica com o intuito de assegurar a estabilidade dos preços e o crescimento econômico.

---

<sup>3</sup> Esta classificação segue aquela produzida por Giambiagi e Além (2007). Notemos que estamos, para fins didáticos, consideramos que políticos e partidos, ao serem parte integrante do Estado, possuem certo poder de monopólio sobre a questão orçamentária. Ou seja, são eles que, em última instância, decidem onde alocar recursos e seriam, pois, os ofertantes de tributação. Tratamos, sem perda de generalidade, que cidadãos e grupos de interesse constituem homogeneamente os demandantes de tributação.

**FIGURA 4.1 – A FORMAÇÃO DAS ESCOLHAS PÚBLICAS**



*Observação:*

Naturalmente, os condicionantes externos afetam não apenas os mercados político e econômico, como também as preferências da sociedade e as decisões dos ofertantes sobre políticas públicas. No entanto, não o representamos aqui para não sobrecarregar a figura.

Ainda sob a perspectiva dos ofertantes de políticas públicas, podemos dividi-los em dois grupos fortemente interdependentes: o Governo ou o Poder Executivo, de um lado, e a Legislatura, do outro<sup>4</sup>. Por ora, não cabe elucidar de que forma tais grupos interagem entre si (isto será feito apropriadamente mais adiante), mas, isto sim, detalhar a forma as trocas são realizadas nesse mercado político.

Ao contrário da tradição dos economistas clássicos, com destaque para o pioneirismo de Adam Smith, em que as trocas eram vistas como uma propensão subjetiva natural do ser humano, as permutas no mercado político surgem a partir de uma necessidade objetiva do indivíduo, derivada das assimetrias na acumulação e no exercício do poder, cuja reconciliação se faz sob a jurisdição de um governo ou de uma Assembléia, representantes da coletividade legitimamente escolhidos. O estado natural onde se processam o *comércio* e as *trocas* não é o deserto institucional smithiano, mas o mundo estruturado por um complexo de leis e regulamentos administrados por um Estado garantidor da ordem, da institucionalização, isto é, da rotina dessas transações assimétricas.

Em outras palavras, a ocorrência de eleições regulares permite a manifestação da vontade soberana do povo, cuja capacidade de atendimento depende não apenas da habilidade do Poder Executivo (isto é, do Presidente da República, no caso brasileiro, juntamente com seu gabinete) e dos políticos e partidos se organizarem de forma a atendê-la, mas das próprias regras institucionais do jogo político.

Examinemos um pouco mais de perto os objetivos dos ofertantes de políticas públicas: de um lado, políticos e partidos e, do outro, o presidente da República, que concentra numa única pessoa as funções de chefe de Estado e chefe de governo<sup>5</sup>. A racionalidade do político é, em última instância, definida pelo critério de maximização do número de votos (ou de uma maioria de votos); sua escolha de estratégias leva em conta os impactos distributivos da política econômica, numa “conexão eleitoral” muito complexa: as estratégias de cada político são diferenciadas segundo a visibilidade do benefício líquido das políticas públicas nos respectivos redutos eleitorais.

---

<sup>4</sup> Obviamente, as relações entre essas esferas são observadas de perto pelo Poder Judiciário, responsável pela revisão legal das decisões da legislatura. A menos do que do contrário mencionado, estamos considerando a burocracia estatal como pertencente à esfera governamental.

<sup>5</sup> Num sistema parlamentarista, por sua vez, a chefia de governo é exercida pelo indivíduo que exercerá as funções executivas (em geral, o primeiro-ministro), enquanto que a chefia de Estado, que é o mais alto posto público de um Estado-Nação, é exercido pelo presidente (no caso da forma de governo ser a República) ou pelo monarca (no caso de Monarquias). As funções do chefe de Estado estão, via de regra, expressas pela Constituição do país.

Por sua vez, os partidos políticos são concebidos como organizações capazes de agregar as preferências de seus membros e de seus potenciais adeptos em uma plataforma de políticas públicas consistentes, indicando candidatos às eleições e ajudando-os a se elegerem através do gerenciamento de recursos materiais – doações de campanha, por exemplo – e humanos, com destaque para os serviços dos militantes do partido. Em consonância com os objetivos de seus filiados, os partidos buscam maximizar sua função utilidade traduzida a partir de preferências por políticas públicas; para a consecução de seus objetivos, os partidos e políticos necessitam vencer as eleições de modo a implementar as políticas pretendidas<sup>6</sup>.

Enfatizando-se mais especificamente a dimensão fiscal e econômica das políticas públicas, podemos identificar em uma “primeira geração” de modelos, que a análise central enfatizava a orientação ideológica do(s) partido(s) no poder e suas implicações para a política econômica: partidos de direita adotariam políticas monetárias e fiscais mais restritivas, com cortes acentuados no orçamento, enquanto os de esquerda tenderiam a políticas econômicas mais expansionistas. Os primeiros estariam mais preocupados com a estabilidade monetária e os segundos mais voltados para reduzir o desemprego (Hibbs, 1987). Do ponto de vista fiscal, supõe-se que os governos de esquerda tenderiam a tributar mais a sociedade em contrapartida de uma maior redistribuição de renda, enquanto que os de direita seriam favoráveis a alíquotas de impostos mais baixas, restando menos recursos disponíveis para transferências.

A partir dos anos 1980, com a recessão e a crise fiscal que atingiram as economias capitalistas, surgiram novos modelos explicativos. Os adeptos da hipótese das expectativas racionais afirmam, por exemplo, que a orientação partidária afetaria apenas temporariamente as políticas macroeconômicas, promovendo a convergência de políticos e partidos para um mesmo comportamento fiscal, em função da lógica dos ciclos eleitorais e econômicos (Alesina e Perotti, 1995; Alesina *et alli*, 1997; Alesina e Rosenthal, 1995). Todavia, não restam dúvidas de que a orientação ideológico-partidária constitui uma boa aproximação para capturar os efeitos das preferências dos políticos sobre as escolhas de políticas públicas.

Em nossa caracterização dos objetivos e participantes do jogo político, resta-nos mencionar o papel do presidente da República, o chefe do Executivo, sob cuja autoridade opera a burocracia governamental. Sem entrar ainda nas relações entre

---

<sup>6</sup> Naturalmente, a relação entre políticos e partidos é muito mais extensa do que aquela dimensão retratada aqui. Duas boas introduções ao tema são Santos (2007) e Nicolau (2004).

presidente e legislatura, podemos definir o sistema presidencialista a partir de quatro características<sup>7</sup>:

- (i) A eleição popular (direta) do chefe do Executivo;
- (ii) A duração dos mandatos do chefe do Executivo e dos membros da Assembléia são fixos e não são dependentes de confiança mútua;
- (iii) O chefe do Executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo, e
- (iv) O presidente tem poderes legislativos outorgados pela Constituição.

Feita essa definição, nos cabe responder à seguinte questão: quais são os objetivos do presidente da República?

Naturalmente, o presidente nada mais é do que um político representado por um partido e, como tal, poder-se-ia argumentar que seu objetivo é se perpetuar no poder. No entanto, deve-se observar que na História brasileira, ou os presidentes são proibidos de se reeleger ou podem reeleger-se consecutivamente apenas uma vez. Obviamente, os presidentes que vivenciaram os períodos em que a reeleição foi possível tinham objetivos eleitorais. Porém, como só podem reeleger-se uma única vez, esse objetivo funciona apenas no primeiro mandato, de modo que por causa de alguma cláusula de não-reeleição, os presidentes se vêem pressionados a operar sob um curto horizonte de tempo. Conseqüentemente, há incentivos para que concentrem seus recursos e virtudes na implementação de suas metas programáticas<sup>8</sup>. Devido às suas prerrogativas legislativas, o meio mais utilizado pelos presidentes para a consecução de seus objetivos é o envio de projetos de lei para o Poder Legislativo.

Da argumentação acima, podemos afirmar que, apesar dos ofertantes de políticas públicas apresentarem objetivos muitas vezes distintos e conflituosos, a cada eleição, eles entram no mercado político com um *menu* de propostas de políticas públicas, formadas a partir de suas preferências ideológicas e pragmáticas. Para implementá-las, necessitam de apoio político, isto é, de legitimidade e, portanto, necessitam ser escolhidos pelo eleitorado (ou pela maioria deles). Dito isto, resta-nos examinar o outro lado do mercado político: como decidem os demandantes por políticas públicas?

O eleitor, por sua vez, avalia os políticos e os partidos (incluindo-se aí já a escolha do chefe do Executivo) segundo dois critérios: a proximidade da plataforma partidária de suas próprias preferências e o grau de confiança que possui no candidato,

---

<sup>7</sup> Esta definição remonta a Shugart e Carey (1992) *apud* Amorim Neto (2006), p. 23. Destaca-se ainda que os termos legislatura, assembléia, legislativo e congresso serão usados de forma intercambiável neste trabalho.

<sup>8</sup> Amorim Neto (2006) é referência básica no assunto.



ou seja, até que ponto acredita que o candidato irá cumprir as promessas eleitorais. Voltando a atenção para a dimensão fiscal das políticas públicas, supomos que as preferências do eleitorado são constituídas da seguinte forma: cidadãos-contribuintes odeiam pagar impostos! No entanto, é razoável supor que os eleitores com menor renda (sobretudo, aqueles com renda abaixo da renda mediana) têm uma maior propensão a aceitar uma carga tributária mais elevada do que aqueles eleitores mais abastados. A razão disto é que o ônus fiscal é diluído entre todos os integrantes da sociedade<sup>9</sup>, mas o benefício de uma maior arrecadação tributária por parte do governo pode ser percebida apenas sobre uma fração da população. É indiscutível que todos os cidadãos indiscriminadamente se beneficiem da provisão de bens públicos puros, como a defesa nacional ou a justiça. No entanto, no caso de bens públicos impuros ou meritórios, como a saúde ou a educação, e, principalmente, no caso dos programas sociais de transferência de renda, é plausível considerar que os benefícios desses bens e serviços ofertados pelo Estado recaiam sobre a parcela mais pobre da população. Tal fato torna-se ainda mais evidente se imaginarmos que os bens meritórios são ofertados no Brasil em quantidade e em qualidade insuficientes, de modo que as classes com maior renda adquiram esses serviços no mercado.

Por outro lado, do ponto de vista dos ofertantes de carga tributária, suas preferências se manifestariam pelo desejo de políticos e governantes se perpetuarem no poder. No entanto, para alcançar tal propósito, eles precisam de votos, ou melhor, de uma maioria de votos, em princípio<sup>10</sup>. Sendo assim, poderiam utilizar a política fiscal para angariar mais votos, simplesmente reduzindo tributos ou aumentando gastos públicos (ou ambos).

Portanto, em nosso modelo, a dimensão da política fiscal que importa para demandantes e ofertantes de políticas públicas é quão pesadamente será taxada a sociedade; uma maior participação eleitoral estaria, então, associada a uma maior *demanda* por carga tributária e, da perspectiva dos ofertantes, a uma menor *oferta* de carga tributária. Enquanto, no mercado econômico, os consumidores permutam dinheiro por mercadorias, no mercado político, o voto é o meio de troca pelo qual os eleitores

---

<sup>9</sup> Esse rateio não necessariamente é proporcional entre todos os indivíduos da sociedade; a divisão do custo tributário pode incidir mais sobre a parcela mais rica da população (no caso de um sistema tributário progressivo) ou sobre a parcela mais pobre (no caso do sistema ser regressivo).

<sup>10</sup> Na realidade, o pleito para deputados e vereadores ocorre através do sistema proporcional de votos, enquanto as eleições para o cargo de prefeitos, governadores, senadores e presidente se dá por meio da escolha majoritária. Estamos evitando essas complicações adicionais em nosso modelo ao supor que os cargos públicos são escolhidos pelo sistema de votação majoritário.

adquirem os projetos de políticas públicas que mais se aproximam de suas próprias preferências; a *proxy* mais razoável para “voto” é justamente a participação eleitoral.

Assim, do ponto de vista dos ofertantes de tributação, devido à preferência por se perpetuarem no poder ou ocupá-lo para executarem suas metas programáticas, à medida que mais eleitores são incorporados ao processo político, haveria uma tendência de que usassem seu monopólio sobre a questão tributária para reduzir a carga tributária e conquistarem um maior número de votos.

Sob a ótica dos demandantes, a idéia central é que existe uma diferença decisiva entre o processo político e o processo econômico. O mercado produz uma distribuição de riqueza que é menos igual do que a distribuição de votos. Conseqüentemente, aqueles com renda menor utilizam seu poder político para aumentá-la. Estudos sobre a distribuição de renda no Brasil mostram que ela é assimétrica à direita, evidenciando o fato de que existem mais “pobres” do que “ricos” na sociedade<sup>11</sup>. Sendo assim, todo sistema eleitoral que concentre votos abaixo da renda mediana fornece incentivos à redistribuição financiada por impostos sobre a renda (do trabalho ou do capital). Isto é, a ampliação dos direitos políticos, de forma a incluir mais eleitores abaixo da renda mediana, aumenta a proporção de votos favoráveis à redistribuição e, conseqüentemente, nossa medida do tamanho do governo. Desse modo, do ponto de vista dos demandantes de tributação, uma maior participação eleitoral estaria associada a uma maior carga fiscal.

Os modelos da “tradição toquevilliana” – como ficaram conhecidos os modelos que partem das suposições acima – sugerem que, nos países democráticos, os pobres tenderiam a desapropriar os ricos através de uma maior demanda por redistribuição de renda, o que, por sua vez, elevaria a carga tributária, desestimulando o investimento e o trabalho, gerando conseqüências impeditivas ao desenvolvimento econômico<sup>12</sup>. Nesse sentido, uma renda futura menor seria parte do custo que a sociedade deveria arcar por adotar medidas favoráveis a uma maior redistribuição de recursos. Como corolário dos modelos toquevillianos, nos regimes oligárquicos (ou autoritários) – caracterizados, tipicamente, por franquia limitada e baixa participação eleitoral (quando há eleições!) – o eleitor mediano, com a renda mediana é mais rico e, por causa disso, tende a preferir

---

<sup>11</sup> Ver IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), *Radar Social*, 2005; Banco Mundial, *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?*, 2003.

<sup>12</sup> A expressão remete às idéias do pensador e escritor francês, Alexis de Tocqueville, cuja principal obra foi *Democracy in America*. Ele acreditava que a extensão da franquia eleitoral àqueles que não possuíam propriedades ou rendas aumentaria a proporção de eleitores a favor da redistribuição de renda.

uma alíquota de imposto mais baixa, assim como programas de redistribuição de renda mais modestos. Então, esses modelos predizem que regimes oligárquicos tenderiam a exibir cargas tributárias inferiores e taxas de crescimento superiores às democracias.

Para capturar essa idéia de que a natureza da política fiscal pode ser diferente em distintos regimes, Lee (2003) propõe um modelo em que define um regime político segundo duas dimensões: o viés de participação, medido pela fração da população que *não* tem o direito de votar e o viés redistributivo, medido pela fração da população que *não* participa na redistribuição da receita tributária.

De acordo com essa caracterização bidimensional de regimes políticos (que mantemos nesse trabalho), uma sociedade mais democrática – ambos os vieses são nulos, por definição – terá um eleitorado mais pobre que, por sua vez, tenderá a favorecer uma taxa de imposto mais alta; mas, ao mesmo tempo, esses contribuintes adquirirão uma parte menor da arrecadação de impostos da sociedade comparativamente a um regime oligárquico, já que o Estado deverá redistribuir seus recursos a uma parcela maior da população, uma vez que o viés redistributivo é nulo. Por conseguinte, haveria incentivos para o eleitor escolher uma carga tributária menor.

De forma análoga, um regime mais oligárquico (autoritário) possui um eleitorado mais rico, devido às restrições ao exercício do voto, como renda e propriedades, por exemplo. Em vista disso, o eleitorado tenderá a favorecer uma alíquota de imposto menor. Entretanto, o eleitor pode se ver tentado a escolher uma carga tributária mais alta, já que poderá receber uma parcela maior da renda através da “exploração das massas”, uma vez que, nos regimes oligárquicos, menor é a parcela da população que tem direito aos recursos distribuídos pelo Estado, por definição. Então, se quem vota é quem possui acesso à maior parte dos recursos arrecadados pelo governo, levar em consideração explicitamente os vieses redistributivo e de participação, poderia fazer com que os efeitos do regime político sobre a carga tributária sejam diferentes daqueles previstos pelos modelos tradicionais.

A crítica que se faz aos modelos *tocquevillianos*-padrão reside em sua caracterização unidimensional dos regimes políticos, omitindo-se quanto ao viés de redistribuição, de sorte que a democratização torna o eleitor necessariamente mais pobre para qualquer grau na desigualdade de renda, o que acarreta em aumentos na tributação e em menor crescimento. Para Lee (2003), não só a posição do eleitor mediano no espectro da distribuição de renda, como também a fatia da redistribuição que recebe importa, o que poderia fazer com que o efeito líquido da tributação fosse distinto

daquele predito pelos modelos toquevillianos tradicionais. Em vista disso, adotamos seu modelo para caracterizar as preferências dos demandantes de política fiscal<sup>13</sup>.

Portanto, depreende-se da argumentação desenvolvida que, se a distribuição de renda é suficientemente desigual, então as alíquotas de imposto aumentariam com a democratização, tal como previsto pelos modelos toquevillianos padrões. Por outro lado, se sua distribuição não é muito assimétrica, então as oligarquias tenderiam a possuir maiores cargas tributárias do que as democracias. Em suma, a predição do modelo de Lee (2003) é que as oligarquias tendem a ser mais (menos) extrativas do que as democracias quando a sociedade possui uma distribuição de renda menos assimétrica (mais assimétrica).

Assim, já teríamos alguns dos ingredientes necessários para uma especificação da curva de demanda por política fiscal. Não desejamos entrar em detalhes por ora, mas qualquer curva de demanda direta por política fiscal deveria levar em conta o seu preço (no caso, o voto cuja *proxy* seria a participação eleitoral), o grau de desigualdade de renda, o tipo de regime e a interação entre as duas últimas variáveis. Naturalmente, outros fatores de natureza sócio-econômica e político-institucional não mencionados fazem parte dessa equação; tentaremos ser suficientemente didáticos e ir os escalando à medida que nossa análise se desenvolve. Quanto à especificação da curva de oferta direta de tributação, nos falta examinar de que maneira os ofertantes interagem entre si para entregarem as promessas de políticas públicas que fizeram no mercado político. Sendo assim, qualquer tentativa nesse momento de especificar uma equação de oferta estaria incompleta; procuramos, pois, fechar esta lacuna com a próxima subseção.

### *DE PROMESSAS À IMPLEMENTAÇÃO DAS DECISÕES COLETIVAS*

Tratamos anteriormente os ofertantes de políticas públicas como uma entidade homogênea, embora tenhamos atentado para o fato de que, na realidade, não seja. A separação didática oferecida se deveu simplesmente ao fato de que os objetos permutados por políticos, partidos e governo no mercado serem, via de regra, os mesmos. Apesar de tal semelhança, nem sempre os objetivos perseguidos pelo

---

<sup>13</sup> É importante deixar claro que a *proxy* utilizada para capturar os efeitos dos vieses redistributivo e participativo é o próprio regime político, uma vez que sua definição adotada nesse trabalho segue a sugestão de Lee (2003) ao concebê-lo numa perspectiva bidimensional. Em termos econométricos, a diferenciação dos modelos toquevillianos tradicionais para aquele adotado nesse trabalho se faz por meio da interação entre as variáveis *regime político* e *grau de desigualdade de renda*, em nossa especificação da equação de demanda empírica. Detalhes serão mencionados apropriadamente na próxima seção.

Executivo e pelo Legislativo estão alinhados (sobretudo nos sistemas presidencialistas, como é o caso do Brasil), o que afeta a capacidade de ambos os lados cumprirem suas promessas de campanha e as decisões sobre as políticas sociais e econômicas.

Antes de qualquer análise, deve-se notar que a correspondência entre as ações do político e do governo e as preferências de seu eleitorado é ditada por vários tipos de “folga”. A principal delas decorre do fato de que as eleições ocorrem apenas em intervalos discretos e, sendo assim, os arrependimentos dos eleitores só poderão ser remediados na eleição seguinte. Com isso, a representação política poderá ser exercida com diferentes graus de liberdade, dependendo de quão próximo ou quão distante se esteja de uma data eleitoral, o que, a propósito, produz um ciclo na trajetória das decisões de políticas públicas.

De acordo com Monteiro (2001), a modelagem do jogo político vai muito além da simples escolha majoritária ou proporcional de um conjunto de  $N$  representantes eleitos para implementar políticas públicas, passando a incorporar elementos típicos da estrutura legislativa e do arranjo institucional vigente, tais como as jurisdições em comissões temáticas, a atuação dos partidos políticos e suas lideranças, as estratégias do Executivo para a composição de seus gabinetes, a fragmentação legislativa e as prerrogativas constitucionais da Assembléia e do Executivo, por exemplo<sup>14</sup>. Como se pode notar são características intrínsecas à ciência política e, por causa disto, foge ao escopo do presente trabalho seu exame pormenorizado. Todavia, a estratégia aqui adotada procura condensar objetivamente as implicações desses fatores e de outros não citados sobre a evolução da carga tributária brasileira.

Uma dimensão muito especial do jogo político é a interação que se estabelece entre a legislatura e o presidente da República. Comparativamente aos demais representantes eleitos, o presidente tem menor indução ao oportunismo eleitoral, tanto pelo fato de sua base de representação ser nacional, como por ter mandato eletivo único

---

<sup>14</sup> Destacamos que, durante o regime militar (1964-85), na tentativa de manter uma imagem de relativa democracia, os militares toleraram o Congresso Nacional e o mantiveram aberto. Contudo, o poder legislativo fora constantemente enfraquecido estando as legislaturas sujeitas aos desmandos do Poder Executivo, que se assegurou da prerrogativa de decretar o recesso parlamentar sempre que julgasse necessário. Além destes recessos forçados, a Câmara dos Deputados sofreu com as ingerências do governo militar, como cassações arbitrárias e mudanças constantes no sistema eleitoral. Cabe destacar também que a escolha do presidente da República, na época, se fazia de forma indireta, através de um Colégio Eleitoral formado por membros do Congresso. Mas, mesmo com todas as restrições e controle por parte do Poder Executivo, a Câmara foi palco de inúmeras contestações à ditadura, buscando conservar seu papel de representação popular.

ou poder reeleger-se uma única vez. Suas estratégias para influenciar o resultado legislativo envolvem duas classes de instrumentos:

- a) informais: como, por exemplo, os efeitos de associação ao prestígio e à imagem do presidente, entre outros.
- b) formais: iniciação do processo legislativo e definição da agenda da legislatura (especialmente no caso orçamentário), poder de veto *ex post* às decisões da legislatura e o preenchimento de cargos na administração pública.

Conforme mencionado, as prerrogativas exercidas pelo Legislativo e pelo Executivo não são, de fato, inteiramente separadas. Por exemplo, os poderes de veto, de decreto e de elaboração de medidas provisórias com força de lei constituem os mais típicos desses instrumentos formais, uma vez que proporcionam, historicamente, ao presidente da República a oportunidade de interferir na função precípua da Assembléia, qual seja, a de elaborar leis; por outro lado, a eventual exigência de consentimento senatorial para a nomeação de ministros e embaixadores confere ao Legislativo o poder de intervir em assuntos da alçada do Executivo.

O Executivo e o Legislativo interagem de uma forma bastante peculiar nas democracias presidencialistas latino-americanas, particularmente, no Brasil. No parlamentarismo, a nomeação do chefe de governo depende da escolha do parlamento, de modo que se estabelece um certo afastamento entre o voto popular e o primeiro-ministro; por outro lado, no presidencialismo, a vitória majoritária de um presidente escolhido pelo voto popular em âmbito nacional dificulta imensamente sua destituição, salvo em raras ocasiões. Mesmo assim, tanto o presidente quanto o primeiro-ministro procuram estabelecer uma base de apoio suficientemente forte no parlamento para que seus projetos de governo se viabilizem, especialmente por meio da aprovação de seus projetos de lei. Mas a desvantagem do presidencialismo em relação ao parlamentarismo reside na possibilidade do chefe de governo não conseguir apoio suficiente na legislatura para aprovar seus projetos, o que normalmente resulta em crise do sistema, como tem ocorrido com frequência nos países da América Latina. Por exemplo, para aprová-los, os presidentes costumam, de alguma maneira, negociar com os partidos políticos no Legislativo, o que, em geral, toma a forma da nomeação de políticos para postos ministeriais, um importante instrumento formal à disposição do chefe do Executivo para a consecução de seus objetivos.

No caso brasileiro é muito acentuada a importância dada à coalizão de governo, que, desde a redemocratização (a partir de 1985), é feita de modo que o presidente tenha

ampla maioria legislativa. De acordo com afinidades ideológicas minimamente compatíveis, o Poder Executivo procura formar alianças multipartidárias que lhe dê vitória até mesmo quando se exige maiorias especiais ou qualificadas.

Ao discutir os problemas institucionais e de governabilidade no Brasil, Ames (2001) afirma que eles decorrem do número excessivo de *veto players*, consequência, sobretudo, do sistema eleitoral posto em prática e do federalismo. Em sua opinião, “raramente o presidente consegue evitar pagar um alto preço, na forma de clientelismo e fisiologismo, em troca de apoio parlamentar”.

Nesse sentido, destaca-se que o resultado das eleições para o Legislativo se reflete de maneira muito nítida na estruturação dos governos, mais precisamente, em seus gabinetes. As pastas ministeriais são distribuídas como recompensa aos partidos que apóiam o presidente de modo bastante coerente com o tamanho da bancada alcançada por cada partido na Câmara Baixa, o que aproxima o atual presidencialismo brasileiro do modelo parlamentarista proporcional europeu.

Um dos principais resultados da literatura de economia política é que, nos países desenvolvidos e majoritariamente parlamentaristas, governos de coalizão enfrentam maiores dificuldades para obter equilíbrio fiscal do que governos unipartidários<sup>15</sup> (Roubini e Sachs, 1989; Alesina et al., 1997; Amorim Neto e Borsani, 2004). O mecanismo que relaciona tipo de governo com desempenho fiscal é dado pela coesão do gabinete: gabinetes de coalizão (menos coesos) tendem a produzir déficits maiores do que os unipartidários (mais coesos), porque os primeiros enfrentam dificuldades para garantir os acordos com os partidários da coalizão no tocante a medidas impopulares de disciplina fiscal, como o corte de gastos ou a majoração dos tributos.

Não obstante, é importante destacar também que o grau de coesão depende dos incentivos ou regras institucionais. Por exemplo, a alta fragmentação legislativa constitui um obstáculo à obtenção de coesão governamental, uma vez que a multiplicação dos atores no jogo político pela distribuição do poder de agenda torna economicamente ineficiente o processo decisório, dificultando o consenso em torno da prioridade do ajuste fiscal. Segundo Roubini e Sachs (1989), “quando o poder é disperso, seja entre esferas de governo, seja entre muitos partidos políticos, em virtude

---

<sup>15</sup> Governo de coalizão é aquele em que o governo é composto por partidos que não fazem oposição ao partido do chefe de governo. Ou seja, para que um governo tenha maioria consistente no Legislativo, é preciso compor uma coalizão (aliança) com homogeneidade ideológica e uma agenda de convergência. Por outro lado, os governos unipartidários são compostos – como o próprio nome sugere – apenas pelo partido do chefe de governo.

da alternância do controle político ao longo do tempo, aumenta-se a probabilidade de ineficiência da política orçamentária. Assim, o tamanho e a persistência de déficits orçamentários são maiores em governos divididos (isto é, coalizões multipartidárias) em vez de um governo de partido majoritário.”

Mas isto não quer dizer que, independentemente da situação orçamentária do país, governos de coalizão não fazem ajustes fiscais. O problema reside em seu sucesso: governos de coalizão preferem fazer ajustes mais por meio do aumento de impostos do que pelo corte de gastos, embora este último seja considerado a forma mais eficiente do ponto de vista econômico.

Desse modo, o orçamento aprovado por uma coalizão tende a ser maior do que o orçamento aprovado por um governo de partido majoritário no Congresso (Weingast, 1979; Shepsle e Weingast, 1981). Inman e Fitts (1990), por exemplo, demonstraram que quando um partido detém a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados a instabilidade do processo legislativo reduz-se. Em parlamentos multipartidários, conforme aumenta o número efetivo de partidos<sup>16</sup>, as coalizões tornam-se instáveis e o tamanho do orçamento cresce. Nesse sentido, conforme visto, quanto maior o número de partidos representados no gabinete, menos coeso é o governo e, portanto, maior seria a carga tributária necessária para atender os inúmeros interesses difusos acerca da matéria orçamentária.

Desse modo, encontra-se, de um lado, o presidente, procurando o apoio legislativo, a competência técnica, a confiança política ou os laços sociais para implementar seu programa de governo. Do outro, estão os partidos e os demais atores políticos em busca de recursos clientelísticos e voz na formulação das políticas governamentais.

Em particular, podemos considerar que no caso específico do processo orçamentário brasileiro, o Executivo sempre exerceu uma posição privilegiada em todas suas fases de elaboração. Contudo, nos interregnos democráticos, esse “poder de monopólio” sobre a questão tributária perde força, uma vez que para implementar seu programa de governo, o presidente deve fazer concessões ao Legislativo. Dessa forma, quanto maior for o poder de barganha do Executivo<sup>17</sup>, maior será seu controle sobre a

---

<sup>16</sup> Ver Santos (2002), p. 14, para sua definição ou acesse <[www.ucam.edu.br/leex](http://www.ucam.edu.br/leex)>.

<sup>17</sup> Entendemos por “poder de barganha do presidente” a capacidade de negociação exercida pelo chefe do Executivo sobre a agenda legislativa, muitas vezes oferecendo benefícios aos congressistas para que estes apoiem os projetos de lei por ele elaborados. Nota-se ainda que quanto menor seu poder de barganha, maior é o poder de barganha do legislativo. Esta definição é equivalente àquela elaborada por Levi



agenda legislativa e maior será sua capacidade de implementação de políticas públicas. Resta-nos, então, examinar os fatores que afetam o poder de barganha do governo.

Um dos poucos trabalhos que buscam estabelecer paralelos entre economia e política, levando em consideração as peculiaridades dos sistemas de governo e representativo da América Latina é Amorim Neto e Borsani (2004). A proposição básica daquele trabalho é que o grau de influência dos governos sobre os resultados econômicos dependeria de seus recursos políticos e de suas motivações.

Com respeito ao aspecto motivacional, mais propriamente, o efeito da orientação ideológica dos partidos e governos sobre a política fiscal aponta que os governos de esquerda, em geral, reduzem o déficit fiscal aumentando as receitas tributárias, enquanto que os governos de direita o fazem por meio de cortes de gastos<sup>18</sup>.

Quanto aos recursos políticos que o governo controla, as medidas mais utilizadas são: o impacto do tamanho legislativo do partido do presidente, o poder de veto do chefe do Executivo e o grau de centralização das instituições orçamentárias. Em nossa terminologia, os recursos acima corresponderiam aos principais fatores que afetam o poder de barganha do governo.

Com relação às conseqüências fiscais das instituições orçamentárias, Alesina *et alli* (1997) citam uma série de estudos que mostram que procedimentos orçamentários hierárquicos e transparentes têm efeitos positivos sobre a disciplina fiscal, enquanto os países com procedimentos colegiados e não-transparentes registram déficits mais altos e persistentes, enfrentando dificuldades para reagir a choques adversos. Um processo é mais transparente quanto mais simples e inteligível por todos for seus documentos e critérios de decisão, o que permite um maior controle do orçamento por parte da legislatura. Procedimentos hierárquicos implicam restrições *ex ante* à capacidade da Assembléia de ampliar o tamanho do orçamento, enquanto procedimentos de caráter colegiado estabelecem um maior equilíbrio entre os agentes envolvidos no processo orçamentário. Conforme esclarecemos em nossas notas sobre a evolução do processo orçamentário no Brasil (ver Anexo 1), os procedimentos colegiados e mais transparentes são característicos dos períodos democráticos, enquanto os hierárquicos e menos transparentes se fazem presente no interregno autoritário brasileiro.

---

(1988), qual seja, a de que o poder de barganha do governo é uma função dos recursos (econômicos, políticos ou outros) que controla. Explicitaremos, na próxima seção, os indicadores usados como *proxy* para esse e outros conceitos até aqui apresentados.

<sup>18</sup> Veja Tavares (2004) e Alesina e Perotti (1995).

Para resumir o que foi dito até aqui a respeito da interação entre Executivo e Legislativo e suas implicações para a política fiscal, destacamos que o ponto de partida de nosso argumento é a separação de poderes própria do presidencialismo, e a consequência usualmente derivada dele, qual seja, a ausência de mecanismos – em contraste com o que ocorreria no parlamentarismo – que garantam ao chefe do Executivo o apoio político à sua agenda legislativa. O Executivo precisa de votos dos parlamentares, mas não disporia dos meios para obtê-los. Já os primeiros-ministros obteriam esse apoio por meio da ameaça de dissolução do Parlamento e da antecipação das eleições, o que colocaria em risco os mandatos dos legisladores. No entanto, como o presidente controla a execução orçamentária, o Executivo poderia trocar os recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para aprovar sua agenda.

A liberação de recursos do orçamento, portanto, seria o meio utilizado pelo Executivo para obter o apoio dos parlamentares. Ou seja, o orçamento federal seria o instrumento de barganha usado pelo executivo para cumprir suas promessas de políticas públicas e a consequência disso seria o aumento da carga tributária.

Santos *et alli* (1997) não somente corroboram esta visão, como acrescentam o fato de que o ciclo orçamentário prossegue até mesmo depois que o projeto orçamentário vira lei e o Executivo se vê obrigado a negociar os vetos, os cortes e os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental.

Dada a estrutura institucional, o Executivo sempre teve à sua disposição vários instrumentos para garantir o controle do processo de emendas do orçamento no Congresso, uma vez que não somente detém a prerrogativa exclusiva de determinar o *status quo*, ao enviar o projeto de lei orçamentária, mas também de estabelecer as diretrizes do processo em combinação com a sua coalizão majoritária que, via de regra, controla a Comissão do Orçamento no Congresso. E se tudo isso falhar, o presidente pode vetar as emendas, total ou parcialmente.

Mesmo depois de aprovado, inclusive com as emendas apresentadas, a efetiva implementação dos programas e projetos não está garantida. Cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos para as despesas especificadas no orçamento. E as regras concedem ao governo uma grande autonomia na decisão de quando e quanto será executado. Em consequência, o Executivo pode escolher estrategicamente quais

emendas de um político serão apropriadas ou engavetadas, apesar de terem sido aprovadas pelo Legislativo.

Segundo Mueller e Pereira (2002), o “controle do processo orçamentário pelo Executivo acaba por dotá-lo de uma ‘moeda’ política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada pelo apoio político de sua coalizão no Congresso”. E concluem afirmando que “as evidências demonstram que o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas por eles”.

Portanto, em decorrência da argumentação desenvolvida, conclui-se que a capacidade do governo implementar sua agenda de políticas públicas depende da interação entre suas motivações ideológicas e seu poder de barganha, sendo este último afetado pelo grau de controle que o Executivo detém sobre a questão orçamentária, o poder de veto presidencial e o tamanho legislativo do partido do presidente da República. Lembramos que a metodologia e os dados usados para a construção dessas variáveis serão explicitados na seção 4.

Contudo, precisamos, finalmente, fechar o ciclo do processo decisório de políticas públicas representado pela Figura 4.1, incorporando os mecanismos através dos quais outros fatores (especialmente aqueles de natureza sócio-econômica) pouco explorados na análise desenvolvida até aqui interagiriam com regras institucionais e preferências por políticas públicas, determinando o tamanho da carga tributária no Brasil.

#### *FECHANDO O CICLO DECISÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

Demandantes e ofertantes de políticas públicas, ou seja, cidadãos e grupos de interesse, de um lado, e, partidos e políticos, de outro, possuem, via de regra, preferências distintas e muitas vezes conflitantes acerca de políticas econômicas e sociais. O mercado político agrega essas preferências em torno de promessas de políticas públicas específicas, e estas induzem os ofertantes de políticas a decidirem a respeito das matérias que prometeram, buscando atender seus eleitores dentro do possível. Por sua vez, essas decisões sobre políticas públicas interagem com os mercados e influenciam os preços de mercadorias e serviços, o emprego e as

remunerações nos diferentes setores da economia, de forma que os resultados econômicos que emergem dos mercados (em termos fundamentalmente de crescimento econômico e estabilidade de preços) acabam por modificar as escolhas da sociedade por políticas públicas, afetando suas demandas sociais. A cada eleição essas transformações são incorporadas no processo político e o ciclo se repete.

Portanto, dada uma distribuição de preferências acerca de resultados econômicos, a interação entre política e economia se dá a partir dos arranjos institucionais de um país dentro dos quais as decisões de governos, políticos e partidos sobre políticas públicas são tomadas.

Deve-se atentar também que os resultados econômicos produzidos pelos mercados influenciam as decisões dos ofertantes de políticas públicas sobre as questões de política econômica. Assim, por exemplo, se um país sofre graves problemas inflacionários, é provável que o governo e o Legislativo entendam a gravidade da situação e se coordenem em torno de medidas que enxuguem a máquina pública, evitando gastos governamentais desnecessários, assim como as autoridades monetárias utilizem os instrumentos que tem em mãos para debelar o processo de aceleração do nível geral de preços.

Entretanto, o mercado político e o econômico não se relacionam apenas de maneira indireta conforme descrevemos acima. Ambos relacionam-se também de forma direta: por exemplo, se num ano eleitoral para presidente da República a economia está crescendo de modo robusto, então certamente será mais fácil para ele reeleger-se, caso possível, ou eleger algum outro candidato que receba seu apoio. Analogamente, se a economia vai mal, dificilmente seria factível se reeleger ou apoiar outro candidato capaz de conseguir uma vitória nas urnas.

Nota-se ainda que o próprio processo político é capaz de influenciar os resultados econômicos e, por conseguinte, as decisões dos ofertantes de políticas públicas. O Brasil, por sua vez, é recheado de exemplos nesse aspecto. Veja, por exemplo, o que aconteceu no mercado de câmbio dada a iminência da vitória de Lula nas eleições presidenciais de 2002 e as incertezas subjacentes quanto aos rumos da economia numa provável gestão do Partido dos Trabalhadores: uma abrupta elevação do preço do dólar, que pressionou o índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) e fez o Banco Central (BACEN) elevar a taxa de juros. No caso, a taxa básica de juros (Selic) saiu de 18% ao ano, em Setembro, para 23,25% em Dezembro daquele ano; enquanto isto, o IPCA saiu de 0,72% para 2,1% ao mês, em igual período.

Finalmente, citamos o setor externo como um outro fator que interage não apenas com as preferências de ofertantes e demandantes de políticas públicas, mas também influencia os resultados que são produzidos tanto pelo mercado político, quanto pelo processo econômico. Dada a ausência de participação brasileira em conflitos armados no período para o qual dispomos de dados, acredita-se que o resto do mundo pouco influenciou os resultados das urnas no caso brasileiro, salvo indiretamente, através dos resultados econômicos. Certamente, a influência do setor externo nos mercados e a conseqüente reformulação nas políticas públicas acarretaram transformações na condução da política econômica que produziram efeitos indiretos para a carga tributária brasileira. Um exemplo recente disso foi o aumento da dívida externa brasileira ocasionado pela adoção de um câmbio sobrevalorizado para garantir a âncora cambial do plano de estabilização econômica de 1994, o Plano Real, que culminou num crescente grau de tributação da sociedade a partir de então, visando fazer frente aos serviços dessa dívida.

Em suma, a sociedade beneficia-se de um conjunto de regras e procedimentos na medida em que há garantia da estabilidade de sua ordem institucional e, assim, maior previsibilidade do resultado da interação dos agentes nas escolhas públicas. As estratégias nessa interação seriam essencialmente determinadas pelas preferências dos indivíduos quanto aos resultados econômicos, observada a estrutura institucional a partir da qual são feitas essas escolhas.

Nesse ambiente institucional, os eleitores podem inferir não só o nível de seu bem-estar, a partir das informações geradas pela dinâmica da separação dos poderes, como também quem é o responsável pelas alternativas propostas, bem como aquela que irá vigorar, compreendendo suas conseqüências em termos de resultados econômicos.

### **3. Um modelo para a carga tributária brasileira**

Procuramos na seção anterior nos dedicar ao exame cuidadoso do mercado político e das escolhas de políticas públicas, destacando a forma pela qual a decisão da proporção de recursos que o governo extrai da sociedade emerge a partir da interação entre ofertantes e demandantes de política fiscal, retratando a atenção que devemos ter ao especificá-la no caso brasileiro. Nosso propósito agora é transcrever todas aquelas variáveis que influenciam as escolhas e preferências daqueles tomadores de decisão em termos de expressões matemáticas para uma equação de oferta e de demanda

## O LADO DA OFERTA

Assim como um cidadão permuta dinheiro por bens e serviços no mercado, ele também troca seu voto por promessas de políticas públicas no mercado político. A principal diferença entre esses dois mercados é que no primeiro as trocas podem, em princípio, ocorrer a cada instante, enquanto que no segundo, elas ocorrem em intervalos discretos, sempre quando se abre a possibilidade de eleições<sup>19</sup>, fato exogenamente determinado pelas regras constitucionais de cada país. Relacionado a essa característica, destacamos a questão da fungibilidade dos “produtos” negociados no mercado político. Ocorre que há um problema de agenciamento em que o eleitor além de não ter garantias de que o político que elegeu irá se comprometer com suas promessas de campanha, também dificilmente poderá destituí-lo do cargo até que novas eleições ocorram.

Do ponto de vista dos ofertantes (em particular, do governo, dado seu monopólio de tributar), isto significa que pode existir um incentivo para que, ao se aproximarem novas eleições, seja adotado um comportamento que vise à manutenção de seus postos. Conforme vimos, a literatura indica que há uma tendência crescente do déficit público em anos eleitorais, o que poderia ser realizado através de uma elevação dos gastos públicos, de uma redução de impostos ou uma combinação dessas duas estratégias<sup>20</sup>. Em nosso modelo da função oferta de política fiscal, as variáveis endógenas *carga tributária* e *voto* serão denotadas, respectivamente por  $TAX^S$  e  $VOTE$ , enquanto que a variável exógena (ou predeterminada) *ciclo político-eleitoral* será indicada por  $PCYC$ . Deve-se salientar que à medida que a participação eleitoral ( $VOTE$ ) aumenta, se espera que os benefícios que os ofertantes de política fiscal se defrontam para majorar os impostos se reduzam. Em outras palavras, como, via de regra, nenhum indivíduo gosta de pagar tributos (estejamos numa democracia ou não), quanto maior for a parcela do eleitorado que comparece às urnas, menor deverá ser a carga tributária “ofertada”, uma vez que dificilmente político algum conseguiria obter uma maioria de votos ao prometer elevar os tributos. E, como ocupar cargos públicos é o objetivo dos políticos, não atingiriam tal propósito se assim tomassem suas decisões.

---

<sup>19</sup> Neste trabalho, consideram-se relevante somente as eleições realizadas para a presidência da República ou para a Câmara Baixa do Congresso Nacional.

<sup>20</sup> Brender e Drazen (2005) destacam que a presença do ciclo político-orçamentário encontrada em uma vasta gama de países em *cross-section* deve-se à inclusão de “novas democracias” na amostra. Ao excluir os países que passaram por democratização recente, concluem que o ciclo político não é significativo para explicar o resultado fiscal. Em nosso caso, como o Brasil é um país com uma jovem democracia, espera-se *a priori* encontrar os sinais mencionados.

Não obstante, identificamos ainda outros fatores que afetam a escolha do montante de recursos que é possível extrair da sociedade. De acordo com Levi (1988), governos guiados por preocupações de curto e não de longo prazo descontariam o futuro a taxas elevadas. Ou seja, partidos e políticos que compõem os governos visariam, acima de tudo, permanecer no poder. Se for este o caso, a tributação tenderia a aumentar à medida que aumenta a taxa de desconto do governo, entendida como o grau de preocupação do governo com o futuro.

Cukierman *et al.* (1992) possuem um ponto de vista diferente. Para eles, governos com altas taxas de desconto tendem a financiar seus gastos com emissão monetária e não com a elevação de tributos. Conseqüentemente, prefeririam financiar seus gastos através do imposto inflacionário, além de desejarem manter um sistema tributário com baixa capacidade de geração de receita, restringindo o comportamento de governos futuros. Nesse sentido, portanto, não seria possível determinar *ex ante* o efeito dessa variável sobre a carga tributária.

Nesse trabalho, a taxa pela qual o governo desconta o futuro segue a construção de Cheibub (1998) com pequenas diferenças que permitem um aprimoramento daquela medida. Naquele trabalho, a aludida taxa é definida como a probabilidade de o chefe do Executivo ser retirado do poder, dado a extensão de sua permanência no cargo, a taxa de crescimento econômico e a taxa de rotatividade dos ocupantes anteriores do cargo. No entanto, conforme o próprio autor reconhece, operacionalizar essa variável através da probabilidade de falha (*hazard rate*, em inglês) produzida por um modelo de duração (*duration model*, em inglês) para o chefe do Executivo em exercício como função da extensão de seu mandato, da taxa de crescimento econômico e da permanência média dos ocupantes imediatamente anteriores no cargo traz uma limitação, qual seja, torna a taxa de desconto completamente retrospectiva. O ideal seria considerar a percepção de que o governante tem de alterar sua chance de sobrevivência no poder. Para isto, acrescentamos como variável independente nesse modelo de duração o tempo necessário para o término de seu exercício, o que permite capturar a visão prospectiva que o chefe do Executivo possui acerca das chances que tem de permanecer na função no início de cada ano do seu mandato<sup>21</sup>.

O outro fator que influencia o comportamento do governo quanto à sua capacidade de tributar é o seu poder de barganha que, segundo Levi (1988), é uma

---

<sup>21</sup> No Anexo 2 explicamos como esta variável foi construída. De todo efeito, essa variável predeterminada será indicada pelo acrônimo *DISC*.

função dos recursos que o governo controla. Mais precisamente, seu poder de barganha aumenta quando não depende de recursos (econômicos, políticos ou outros de quaisquer natureza) que são controlados por grupos e demais indivíduos na sociedade. Por exemplo, à época de eleições o governo perde poder de barganha, uma vez que quem controla os recursos é a sociedade (no caso, o direito ao voto que permite o acesso ao poder); mesmo as eleições imperfeitas que ocorrem normalmente em regimes autoritários afetam o poder de barganha do governo e, em vista disso, o nível de impostos que se consegue extrair da sociedade.

Na prática, um maior poder de barganha se traduz por uma maior capacidade de implementar políticas públicas que, no caso particular da escolha sobre política fiscal, depende da orientação ideológica do governo. Portanto, a inclusão do poder de barganha do governo só faz sentido em nosso modelo se a interagirmos com sua orientação ideológica. Nesse trabalho, ao contrário do que faz Cheibub (1998), não iremos incorporar o ciclo eleitoral para construir nossa medida do poder de barganha do governo, uma vez que desejamos separar precisamente as variáveis de “incentivos” e de “recursos” que afetam as escolhas dos ofertantes de política fiscal<sup>22</sup>. Sendo assim, definimos o poder de barganha do governo como função dos recursos que controla, a saber, o controle da agenda legislativa no que tange à questão orçamentária, apurado pelo grau de centralização fiscal (*CENG*), o poder de veto do presidente (*VE**TO*) e o tamanho legislativo do partido do presidente na Câmara dos Deputados (*PSIZ*). Por sua vez, o ciclo eleitoral não é um recurso controlado pelo governo, mas um incentivo com o qual se defronta para agir de determinada maneira, segundo nossa definição. Na próxima seção, conforme já assinalado, entraremos em detalhes acerca da construção dessas medidas; os acrônimos *IGOV* e *BARG* denotam, respectivamente, a ideologia do governo e seu poder de barganha. A priori, considera-se que os sinais dos coeficientes associados a *IGOV* e a *IGOV\*BARG* devem ser positivos, indicando que governos de esquerda têm maior propensão a tributar quando possuem poder de barganha mais elevado do que quando não controlam muitos recursos.

Devemos apontar uma variável-chave ainda não mencionada, mas que está diretamente ligada à capacidade do governo de tributar: o regime político. Apesar da grande divergência na literatura nesse aspecto (Cheibub, 1998; Alesina e Rosenthal, 1995), os teóricos da escolha racional (ou da escolha pública) interpretam os bens

---

<sup>22</sup> Para deixar claro, no caso, a variável de incentivo seria o ciclo político-eleitoral, que poderia engendrar um comportamento oportunista nos governantes e a variável de recurso seria o poder de barganha.



públicos como o benefício do governo e os tributos como seu custo. O raciocínio é que os indivíduos, vivendo em grandes grupos, teriam incentivos para usufruir tais benefícios sem ter que arcar com seus custos, na ausência de qualquer mecanismo que garanta sua contribuição para a provisão do bem coletivo.

De acordo com Olson (1965), existem somente duas formas de se obter a participação dos integrantes de um grupo grande: por coerção ou através de incentivos colaterais. Devido ao caráter público da maioria dos serviços básicos oferecidos pelo Estado, como defesa nacional ou ordem pública, é impossível contar com a colaboração voluntária de todos os cidadãos. Para isso, é preciso a implementação de medidas coercitivas, como a cobrança de impostos. Nesse sentido, pode-se argumentar que seria mais fácil tributar numa ditadura, devido à sua capacidade de aprovar leis “com menos resistências oposicionistas”; por outro lado, poder-se-ia dizer também que as democracias oferecem os incentivos institucionais capazes de garantir ao governo um menor custo para obter aquiescência popular, na medida que garantem igualmente voz política a todos os cidadãos. Essa redução nos custos de tributar poderia induzir o governo a adotar alíquotas de impostos mais elevadas, já que o custo marginal de tributar é mais baixo em regimes democráticos. Portanto, *a priori* não se pode determinar qual é o efeito líquido do regime político sobre a carga tributária; a variável predeterminada *regime político* será indicada aqui pelo acrônimo *RGME*.

A última variável que precisamos examinar ainda dentro do escopo das relações entre Executivo e Legislativo é o grau de coesão governamental (*COES*). Conforme visto na seção anterior, governos constituídos a partir de coalizões frágeis ou instáveis tendem a elaborar “orçamentos inchados”, capazes de acomodar as diferentes preferências por política fiscal dentro do orçamento federal. Nesse sentido, quanto menos coeso for o governo, mais “inchado” tende a ser o orçamento, isto é, maiores serão os volumes de gastos autorizados pelo Legislativo e maiores deverão ser a previsão de receita para fazer frente a esses gastos; em outras palavras, mais pesadamente deverá o Executivo tributar a sociedade se ele quiser ter apoio político suficiente no Legislativo para aprovar as leis que viabilizem seu compromisso de campanha.

Dito isto, a questão de ordem prática seria obter *proxies* razoáveis que sirvam como medida adequada do grau de coesão governamental. Explicaremos com detalhes a construção dessa variável na próxima seção; por ora, basta dizermos que ela é uma

função que se associa positivamente ao grau de estabilidade ministerial e negativamente ao número de partidos no gabinete e ao número efetivo de partidos na Câmara.

Tendo examinado os incentivos e recursos de que os ofertantes de políticas públicas dispõem para a consecução de seus objetivos, nos falta ainda relacionar os efeitos das variáveis de natureza sociais e econômicas sobre a capacidade tributária do governo. Essas variáveis são com bastante frequência usadas como controles adicionais nos modelos analíticos tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda. Por isso, as especificaremos a seguir, deixando claro ao leitor que estarão subentendidas quando formos examinar o lado da demanda.

As demais variáveis de controle em nossas regressões incluem: a variação do PIB per capita (*PIBC*), o grau de abertura comercial (*OPEN*: fração de comércio sobre o PIB), a taxa de urbanização (*URBN*: a porcentagem da população urbana sobre o total), a razão de dependência (*DEPN*: a razão das pessoas mais jovens do que 15 e mais velhas do que 64 anos em relação às de 15-64 anos), a razão dívida-PIB do governo federal (*DEBT*), o logaritmo da taxa de inflação (*INFL*) e a variável dependente defasada em um período (*LTAX*).

A taxa de variação do PIB per capita é incluída para testar a validade da hipótese de Steinmo e Tolbert (1998), segundo a qual países mais ricos tendem a taxar mais pesadamente seus cidadãos. Por sua vez, o grau de abertura comercial é incluído para ponderar o recente debate em economia política internacional sobre os efeitos da abertura comercial com respeito ao tamanho do governo, além de ser, no caso brasileiro, uma *proxy* razoável para a influência do setor externo sobre os mercados e capturar indiretamente seus efeitos sobre as preferências dos indivíduos quanto às escolhas de política fiscal (Alesina e Wacziarg, 1998; Cameron, 1978; Garrett, 2001). A taxa de urbanização é um regressor adicional, uma vez que, em economias urbanizadas, é possível implementar um sistema de coleta de impostos mais eficiente (Easterly e Rebelo, 1993; Cheibub, 1998). Incluímos também a razão de dependência para ver se países com alta dependência etária tendem a exibir maiores cargas tributárias (Lindert, 1996; Meltzer e Richard, 1981; Arvate, 2005). A inclusão da razão da dívida pública federal como proporção do PIB serve para testar a hipótese de que quanto maior for o endividamento público, maior será a tendência do governo recorrer ao seu monopólio de tributar para honrar os compromissos de suas dívidas (Cheibub, 1998). A taxa de inflação é incluída por dois motivos: primeiro, porque serve como uma medida da gravidade das situações de crise, pois um dos principais sintomas de crise, sobretudo de

ordem econômica no Brasil, tem sido a alta inflação. Além disso, quanto maior a inflação, menor é a tendência do governo se financiar através da criação ou majoração de tributos, uma vez que maior será a arrecadação do chamado “imposto inflacionário” sobre os detentores de moeda (Amorim Neto, 2006). A inclusão da variável endógena, carga tributária como proporção do PIB, defasada em um período ( $LTAX$ ) serve para testar a hipótese de que o tamanho do governo tende a mudar relativamente pouco no tempo e, portanto, exibir um certo grau de inércia (Persson e Tabellini, 2003).

A escolha destes regressores é ditada por duas considerações. Primeiro, pela comparabilidade com a literatura existente: para avaliar o impacto entre regimes políticos e dentro de cada regime sobre a política fiscal, é importante fazer tão poucas mudanças quanto possível relativamente aos modelos padrões. Segundo, por uma questão de parcimônia: o número máximo de observações está limitado pela disponibilidade de dados. Incluir muitas variáveis vai drasticamente reduzir o número de graus de liberdade, o que se, por um lado, reduz o viés das estimativas, por outro, aumenta suas variâncias, comprometendo os resultados de inferência nos testes de significância.

Finalmente, supondo, para simplificar, que a curva de oferta seja linear nos parâmetros e acrescentando o termo de erro estocástico,  $u_{1t}$ , podemos escrever a função de oferta empírica como:

$$TAX_t^S = \alpha_0 + \alpha_1 VOTE_t + \alpha_2 PCYC_t + \alpha_3 IGOV_t + \alpha_4 (IGOV_t \times BARG_t) + \alpha_5 DISC_t + \alpha_6 RGME_t + \alpha_7 COES_t + \alpha_8 PIBC_t + \alpha_9 OPEN_t + \alpha_{10} URBN_t + \alpha_{11} DEPN_t + \alpha_{12} DEBT_t + \alpha_{13} INFL_t + \alpha_{14} LTAX_t + u_{1t} \quad (1)$$

onde os  $\alpha$  são parâmetros e o subscrito  $t$  indica o tempo.

### *O LADO DA DEMANDA*

Vimos, nas seções anteriores, que qualquer curva de demanda direta por política fiscal ( $TAX^D$ ) deveria ser uma função (positiva) do seu “preço” (no caso,  $VOTE$ ), do grau de desigualdade de renda ( $INEQ$ ), do tipo de regime político e da interação entre essas duas últimas variáveis. Salientamos que a demanda por carga tributária deve se relacionar diretamente à participação eleitoral, porque à medida que mais eleitores comparecem às urnas, maior tende a ser a proporção de eleitores favoráveis à redistribuição de renda, o que, por sua vez, está associada a uma maior carga tributária.

Para identificar o impacto dos regimes políticos sobre a carga tributária, adotamos a especificação econométrica proposta por Lee (2003). Dada sua classificação bidimensional dos regimes políticos (mantida nesse trabalho) a hipótese é de que a democratização gera maior demanda por carga tributária quando a distribuição de renda na sociedade é muito desigual.

No entanto, nosso modelo busca não apenas capturar os efeitos inter-regimes, mas também os efeitos intra-regimes. No caso da demanda, a variável que pretende resumir o impacto dentro de cada regime político sobre a preferência dos demandantes por política fiscal é a realização periódica de eleições ou, conforme definimos, o ciclo político-eleitoral (*PCYC*)<sup>23</sup>. A justificativa para a inclusão dessa variável é simples: as eleições ocorrem em intervalos discretos e, sendo assim, os arrependimentos dos eleitores só poderão ser remediados na eleição seguinte. Além disso, como a frequência da realização de eleições é determinada por regras constitucionais ou institucionais, tal variável serve como medida indireta para os incentivos de que a sociedade dispõem para, dentro das regras do jogo político próprias de cada regime, pressionar políticos e governos por mudanças nas diretrizes de políticas públicas. *A priori*, espera-se que essa variável tenha um impacto positivo sobre a demanda por política fiscal, uma vez que eleitores-contribuintes tendem a exigir políticas de transferência de renda mais generosas em épocas eleitorais.

Igualmente como feito em nossa especificação da curva de oferta, adotamos a simplificação de que a curva de demanda seja linear nos parâmetros, o que nos permite, após acrescentar o termo de erro estocástico,  $u_{2t}$ , escrever a função de demanda empírica de tributação como:

$$TAX_t^D = \beta_0 + \beta_1 VOTE_t + \beta_2 PCYC_t + \beta_3 RGME_t + \beta_4 (RGME_t \times INEQ_t) + \beta_5 INEQ_t + \beta_6 PIBC_t + \beta_7 OPEN_t + \beta_8 URBN_t + \beta_9 DEPN_t + \beta_{10} DEBT_t + \beta_{11} INFL_t + \beta_{12} LTAX_t + u_{2t} \quad (2)$$

onde os  $\beta$  são parâmetros e o subscrito  $t$  indica o instante de tempo.

Agrupando os regressores *PCYC*, *PIBC*, *OPEN*, *URBN*, *DEPN*, *DEBT*, *INFL* e *LTAX* no vetor  $\mathbf{x}$  e sabendo-se que *RGME* é uma variável binária que assume o valor unitário nos períodos democráticos, reescrevemos a equação (2) como:

$$TAX_t^D = \beta_0 + \beta_1 VOTE_t + (\beta_3 + \beta_4 INEQ_t) RGME_t + \beta_5 INEQ_t + \beta \mathbf{x}_t + u_{2t} \quad (2.1)$$

onde  $\beta$  é o vetor de parâmetros associados aos regressores agrupados no vetor  $\mathbf{x}$ .

<sup>23</sup> No caso da oferta, os efeitos intra-regimes foram contemplados ao incluirmos na regressão as variáveis *COES* e *BARG*, além, é claro, da própria variável *PCYC*.

A especificação em (2.1) é útil, pois ajuda a entender a essência da introdução do termo de interação entre *INEQ* e *RGME*, a principal contribuição do artigo de Lee (2003) para o tema. O ponto é que nosso modelo (assim como o dele) prevê que o coeficiente do regressor *RGME*,  $(\beta_3 + \beta_4 INEQ_t)$ , será positivo (negativo) para *INEQ* suficientemente grande (pequeno), indicando que se a distribuição de renda é muito (pouco) assimétrica, a democratização conduz a um aumento da carga tributária.

#### 4. Metodologia e Dados

##### *METODOLOGIA*

Esse trabalho, de acordo com Gil (2006), caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, uma vez que integra pesquisa da literatura e estudo de caso, desenvolvida de forma a quantificar as informações obtidas, caracterizando-se também, como uma abordagem quantitativa. Quanto aos objetivos, classifica-se como uma abordagem exploratória, pois tem o propósito de esclarecer e desenvolver idéias baseadas na análise dos dados. Entende-se o processo como um método científico indutivo, pois se trata de um estudo teórico aplicado a uma determinada situação, em que generalizações poderão ser frutos de constatações particulares da realidade, gerando possíveis hipóteses a estudos futuros.

A contribuição desse artigo ao debate sobre a questão da carga tributária no Brasil é determinar a magnitude dos efeitos dos regimes políticos, das instituições e atributos de governo, mais especificamente, características intra-regimes, como o grau de coesão e o poder de barganha do governo, considerando-se também fatores socioeconômicos sobre a variável dependente de interesse. Mas, para isto, falta especificarmos a condição de equilíbrio formada a partir das equações (1) e (2), qual seja:

$$TAX_t^S = TAX_t^D \equiv TAX_t \quad (3)$$

Sendo assim, resolvendo-se o sistema de equações formado por (1)-(3), podemos escrever as variáveis endógenas de nosso modelo (*TAX* e *VOTE*) como função apenas das variáveis predeterminadas como se segue:

$$\begin{aligned}
TAX_t = & \pi_0 + \pi_1 PCYC_t + \pi_2 IGOV_t + \pi_3 (IGOV_t \times BARG_t) + \pi_4 DISC_t + \pi_5 COES_t + \\
& + \pi_6 RGME_t + \pi_7 (RGME_t \times INEQ_t) + \pi_8 INEQ_t + \pi_9 PIBC_t + \pi_{10} OPEN_t + \pi_{11} URBN_t + \\
& + \pi_{12} DEPN_t + \pi_{13} DEBT_t + \pi_{14} INFL_t + \pi_{15} LTAX_t + v_{1t}
\end{aligned} \quad (4.1)$$

$$\begin{aligned}
VOTE_t = & \pi_{16} + \pi_{17} PCYC_t + \pi_{18} IGOV_t + \pi_{19} (IGOV_t \times BARG_t) + \pi_{20} DISC_t + \pi_{21} COES_t + \\
& + \pi_{22} RGME_t + \pi_{23} (RGME_t \times INEQ_t) + \pi_{24} INEQ_t + \pi_{25} PIBC_t + \pi_{26} OPEN_t + \pi_{27} URBN_t + \\
& + \pi_{28} DEPN_t + \pi_{29} DEBT_t + \pi_{30} INFL_t + \pi_{31} LTAX_t + v_{2t}
\end{aligned} \quad (4.2)$$

onde os  $\pi$  são parâmetros que são funções (não-lineares) dos parâmetros na forma estrutural, dados pelas equações (1) e (2), e os  $v$  são os termos de erro estocásticos na forma reduzida, que também são funções dos erros na forma estrutural<sup>24</sup>.

Nosso interesse, conforme mencionado, reside na estimação da equação (4.1), de forma que a equação (4.2) torna-se redundante de acordo nossos propósitos. Destacamos que interpretamos os parâmetros a serem estimados em (4.1) como os multiplicadores de equilíbrio ou de longo prazo da carga tributária, dado que precisamos impor a condição de equilíbrio para obter tal expressão. Apesar da maioria dos trabalhos empíricos quantitativos não trazer a distinção entre as variáveis que afetam as escolhas de demandantes e ofertantes de carga tributária, a estimação na forma reduzida se faz necessária para tornar os resultados aqui apresentados comparáveis aos modelos de equação-única até então elaborados. Ainda seguindo a literatura, procuramos testar a robustez de nossos resultados utilizando especificações econométricas alternativas para a equação (4.1), de modo que por meio da aplicação de testes estatísticos, possamos chegar a um modelo final seguindo o princípio da parcimônia, no qual vão sendo verificados quais parâmetros são significativos para o modelo e quais não são, excluindo os não significativos. E, ainda com base em tal princípio, estimamos o modelo de equações simultâneas formados pelas expressões (1)-(3), o que nos permite examinar os efeitos marginais de curto prazo das variáveis explicativas relevantes para ofertantes e demandantes de política fiscal.

Kennedy (1998) resume, coincidentemente, a metodologia aqui empregada:

*Because no endogenous variables appear as independent variables in these reduced-form equations, if each reduced-form equation is estimated by OLS, these estimators of the reduced-form parameters, the  $\pi$ , are consistent (and if no lagged endogenous variables appear among the exogenous variables, these estimators are unbiased). Economic theory tells us that these reduced-form*

<sup>24</sup> Seguindo a hipótese usual de que os erros na forma estrutural,  $u_{1t}$  e  $u_{2t}$ , são tais que  $E(u_{1t}) = E(u_{2t}) = Cov(u_{1t}, u_{2t}) = 0$  e que  $Var(u_{it}) = \sigma_i^2$  para  $i=1,2$ , vemos que os termos de erro na forma reduzida,  $v_{1t}$  e  $v_{2t}$ , mantêm as mesmas propriedades de seus correspondentes na forma estrutural.

*parameters are the long-run multipliers associated with the model. If a researcher is only interested in predicting the endogenous variables or only wishes to estimate the size of these multipliers, he can simply use these estimators. If, however, he is interested in estimating the parameter values of the original equations (the structural parameters), estimates of the reduced-form parameters are of help only if they can be used to derive estimates of the structural parameters. Unfortunately, this is not always possible; this problem is one way of viewing the identification problem (p. 158).*

Portanto, nosso propósito aqui consiste em simplesmente testar a significância conjunta e individual dos parâmetros do modelo dado pela equação (4.1) e também, se possível for, estimar os parâmetros em sua versão estrutural.

É oportuno destacar que a técnica de estimação aqui empregada se distingue de boa parte dos trabalhos na área, exceto por Arvate (2005). Entretanto, o método indutivo empregado para a construção de nosso modelo permeia a maioria da literatura no assunto.

O principal aspecto que nos diferencia da maioria dos trabalhos empíricos aludidos até aqui é que eles usam dados em painel para explicar o efeito dos regimes políticos sobre o tamanho do governo. No entanto, assim como Arvate (2005), contamos com dados em séries temporais; porém, nos diferenciamos ainda daqueles autores por utilizar como métrica para o tamanho do governo a carga tributária bruta (e não os gastos públicos totais) em proporção do PIB e também por possuímos uma base de dados com um maior número de variáveis e para um período de tempo superior.

Nossa contribuição para o tema reside, então, não apenas na abordagem pioneira que resultou em um modelo de equações de oferta e demanda de tributação, mas também pelo fato de incorporarmos características intra-regime à análise, além de incluirmos o regime de 1946-64, não presente na análise de Arvate (2005). Com isto, ao examinarmos a evolução do tamanho do governo para o caso específico do Brasil, em que é possível construir uma base de dados extensa e confiável, procuramos não apenas contornar os problemas que erros de mensuração causam nas estimativas dos parâmetros das variáveis independentes, mas também usar variáveis que expliquem os efeitos das instituições políticas sobre a variável dependente, algo que se torna muito difícil quando os dados estão em painel.

## BASE DE DADOS

Nossa base de dados combina informações de uma vasta diversidade de fontes e trabalhos empíricos, mas, apesar disso, podemos listar quatro fontes principais: o banco de dados disponível no *website* do Ipeadata (de responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA), do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), do BACEN (Banco Central do Brasil) e do LEEEX (Laboratório de Estudos Experimentais) da Universidade Cândido Mendes. Para evitar sobrecarregar o texto, dispomos na Tabela 6.1, ao final desta seção, as variáveis utilizadas nesse trabalho, descrevendo-as e informando sua fonte de obtenção.

Contudo, algumas das variáveis aqui usadas, por dependerem de outras não explicitadas naquela tabela, podem vir a dificultar o entendimento do leitor. Buscamos, a seguir, dirimir quaisquer dúvidas nesse sentido, explicando como tais variáveis foram calculadas e nossas fontes de informação.

Seguindo a ordem em que as variáveis são apresentadas na Tabela 6.1, a primeira que pode suscitar questionamentos é a ideologia do governo (*IGOV*). De acordo com Arvate *et alli* (2008), lembramos que a variável empregada para medir a ideologia partidária normalmente se baseia em uma escala que atribui valor 1 (um) para a esquerda e 5 (cinco) para direita, ou vice-versa. Os valores intermediários são identificados com os partidos de centro-esquerda, centro e centro-direita, respectivamente. Para os objetivos deste trabalho, o emprego desse tipo de variável seria inadequado pelos motivos que se seguem.

Do ponto de vista teórico, a classificação ideológica entre “esquerda” e “direita” assume o centro como categoria residual. Como salientado por Sartori (1982), embora seja o ponto de equilíbrio do sistema partidário, o espaço do centro é definido pelos extremos do *continuum* político: esquerda e direita. Assim, embora possa existir um partido que ocupe o centro político, não existe uma doutrina de centro propriamente dita, no sentido de representar uma opção tanto coerente acerca das prioridades de políticas públicas quanto autônoma em relação aos extremos<sup>25</sup>. No caso da política fiscal, por exemplo, presume-se que um governo de esquerda seja maior, mais deficitário, com gastos prioritariamente voltados para a área social e que, conseqüentemente, tribute mais pesadamente a sociedade e que um governo de direita

---

<sup>25</sup> Ademais, o emprego deste tipo de variável para medir a ideologia dos partidos torna-se mais problemático numa época em que a definição desses extremos é questionada.



apresentaria tendência oposta. No entanto, o que presumir de um governo de centro, a partir da sua definição como intermediário entre os dois extremos? Tal procedimento torna-se insustentável quando são introduzidas as categorias de centro-esquerda e centro-direita, pois, nesse caso, não seria possível definir o centro político como residual. Do ponto de vista metodológico, embora a introdução das categorias de centro-esquerda e centro-direita aumente a dispersão na variável representativa da ideologia partidária, o emprego de uma variável escalar discreta nesses moldes somente se justificaria se as diferenças entre as escalas fossem similares<sup>26</sup>.

Como consequência dessas dificuldades, para verificar o efeito da ideologia partidária do governo (*IGOV*) sobre a carga tributária no Brasil, este trabalho empregará uma variável tricotômica para classificar partidos de esquerda, de direita e de centro. Com isso, responde-se ao problema teórico, supondo o centro como categoria residual. Do ponto de vista metodológico, embora exista perda de informação, há ganho considerável na acuidade e confiabilidade das medidas, ao evitar-se a presunção de um comportamento escalar para a variável. Portanto, *IGOV* é uma variável tricotômica que assume o valor unitário, caso a maioria dos partidos que compõem o governo seja de esquerda; zero, caso a maioria seja de direita e 0.5, nos demais casos. Na prática, tal variável acabou funcionando como uma *dummy* para orientação ideológica, pois não houve casos em que assumiu o valor de ½.

A construção da variável ideologia do governo tomou como base a classificação partidária realizada por Coppedge (1997) para os partidos em 11 países latino-americanos. A classificação dos partidos brasileiros tem a vantagem de ser realizada em termos comparativos, o que ameniza eventuais traços idiossincráticos do caso brasileiro. Diferentemente das outras classificações de ideologia, determinadas pelo arbítrio dos autores, Coppedge (1997) baseou-se na opinião de um grupo de especialistas para cada país, com os partidos sendo classificados em diversas categorias cobrindo o espectro que vai da esquerda à direita política. De acordo com o discutido acima, as categorias de esquerda e centro-esquerda foram reunidas no grupo dos partidos de esquerda e o mesmo procedimento foi adotado para os partidos de direita e centro-direita. Apesar da classificação de Coppedge (1997) compreender o período 1945-94, os dados com a mesma classificação foram mantidos no período coberto por este trabalho. Embora isto

---

<sup>26</sup> A questão é que a diferença que separa um partido de centro para um partido de centro-esquerda ou do centro para um partido de centro-direita podem ter magnitudes diferentes, incorporando uma distorção na medida de orientação ideológica-partidária.

possa acarretar, de certa forma, perda de informação, na medida em que não considere as mudanças de orientação ideológica dos partidos pós-1994, decidimos por manter a classificação original do autor para evitar a endogeneidade da classificação quando um partido eventualmente fizer parte da coalizão de governo.

Prosseguindo com a explicação das variáveis aqui utilizadas, elencamos as variáveis que compõem o poder de barganha do governo (*BARG*): o grau de centralização fiscal, o poder de veto do presidente e o tamanho legislativo de seu partido na Câmara Baixa. O grau de centralização fiscal (*CENG*) é dado pela razão entre a despesa primária do governo federal e a despesa primária do governo em todos os seus níveis administrativos. É importante reconhecer que quanto mais centralizadas forem as decisões orçamentárias, mais próximo da unidade estará este indicador. Os dados para essas variáveis foram obtidos do *website* do Ipeadata e do IBGE. Assim, quanto maior for a centralização orçamentária, maior é o controle do governo federal sobre o tamanho total do governo e, por conseguinte, mais fácil será para o Executivo trocar emendas ao orçamento público por apoio político no Congresso, isto é, maior será o seu poder de barganha junto aos congressistas.

Por sua vez, de acordo com Amorim Neto (2006), a força do veto presidencial é uma função da maioria estabelecida constitucionalmente para a derrubada do veto. Quanto mais ampla for essa maioria, mais forte será o poder de veto do Executivo. Por exemplo, uma Constituição que exija a maioria de 2/3 para anular um veto proporciona ao chefe do Executivo um poder de veto mais forte do que uma Constituição que exija uma maioria de 1/2. A variável “poder de veto presidencial” (*VETO*) reflete exatamente esses valores, que foram obtidos através do exame cuidadoso das Constituições da República do Brasil que estavam em vigor em um determinado ano, disponíveis para consulta eletrônica no *website* da Câmara dos Deputados. Para os anos em que uma nova Carta é promulgada ou outorgada, considera-se como poder de veto a maioria constitucional estabelecida para derrubar uma decisão do Executivo, não contabilizando a proporção vigente na Constituição anterior. Apesar do Brasil ter experimentado três Constituições no período 1946-2007, a variável *VETO* assumiu o valor de 2/3 entre 1946 e 1987, e o valor de 1/2 de 1988 em diante.

Por último, o tamanho legislativo do partido do presidente na Câmara Baixa (*PSIZ*) reflete o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido do chefe do Executivo sobre o total assentos legislativos. Quanto maior for o tamanho de seu partido, maior será seu poder de barganha junto aos congressistas. Dito isto, a variável *BARG* foi

construída da seguinte maneira: primeiramente, definimos  $BOGV_t = CENG_t + VETO_t + PSIZ_t$ , para  $t = 1946, \dots, 2007$ . Em seguida, calculamos o valor máximo de  $BOGV$ ,  $BOGV^{max}$ , e, então, para cada  $t$ , calculamos  $BARG_t = BOGV_t / BOGV^{max}$ . Desse modo, o poder de barganha do governo é uma variável contínua contida no intervalo  $[0,1]$ , indicando que quanto mais próximo da unidade estiver, maior será o poder de barganha governamental.

Já falamos sobre como a variável *DISC* foi criada, porém nada a respeito de *COES*, que é uma função positiva da estabilidade ministerial (*ESTM*) e negativa do número de partidos no gabinete (*NPAR*) e do número efetivo de partidos na Câmara (*EFET*).

Em primeiro lugar, devemos sinalizar que a explicativa *ESTM* segue a construção de Amorim Neto e Borsani (2004), sendo simplesmente a média da estabilidade ministerial por ano<sup>27</sup>. Mais especificamente, trata-se da permanência média de todos os ministros que passaram pelo governo em um dado ano. Sendo assim, defina  $N_t$  como o número de ministérios no ano  $t$  e  $M_{it}$  como o número de ministros que ocuparam em caráter efetivo o ministério  $i$  no ano  $t$ . Então,

$$ESTM = \frac{N_t}{\sum_{i=1}^{N_t} M_{it}}$$

Por exemplo, se um gabinete conta com 10 pastas e cada uma delas é dirigida por apenas um titular ao longo de um ano, a permanência média dos ministros (*ESTM*) é unitária. Porém, se no ano seguinte, cinco dos 10 ministérios têm dois titulares, então a estabilidade ministerial desse ano é 0.67 (= 10/15), pois houve 15 ministros que ocuparam efetivamente alguma pasta naquele ano. Portanto, por construção, *ESTM* é uma variável compreendida no intervalo  $[0,1]$ , já que nada impede que  $\sum_{i=1}^{N_t} M_{it} \rightarrow \infty$ .

Os dados referentes ao número efetivo de partidos na Câmara foram obtidos de Santos (2002) e do *website* do LEEX. É uma medida da dispersão político-partidária da Câmara Baixa e, portanto, da dificuldade de consenso em torno de uma plataforma de governo, relacionando-se, assim, negativamente ao grau de coesão governamental; seguimos a definição de Santos (2002) dada por:

---

<sup>27</sup> Veja discussão em Amorim Neto (2006), p. 88-89, sobre diferentes abordagens metodológicas para capturar o efeito da estabilidade ministerial. Pode-se argumentar que esta medida captura o efeito indireto da proporção de ministros partidários no governo, pois quanto menor a estabilidade, menos partidários tende a ter o governo. A fonte para a informação acerca a formação do gabinete presidencial é o *website* da Presidência da República <<http://www.presidencia.gov.br/>>.

$$EFET = 1 / \sum_i P_i^2$$

onde  $P_i$  é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido  $i$ .

Dito isto, construiu-se a variável *COES* da seguinte forma: uma vez que *ESTM*, *NPAR* e *EFET* estão em unidade de medidas diferentes, padronizamos cada série individualmente, a fim de eliminar os efeitos de origem e de escala. Em seguida, como *NPAR* e *EFET* relacionam-se negativamente ao grau de coesão do governo, tomamos tais séries por seu inverso aditivo e, então, simplesmente somamos as três séries e calculamos seu valor mínimo e máximo, expressando-os em valor absoluto. Por fim, dividimos cada entrada da série formada a partir dessa soma pelo valor máximo entre o valor mínimo e máximo (em valor absoluto) obtidos anteriormente, de forma que a série final esteja contida no intervalo [-1, 1]. Naturalmente, quanto mais coeso for o governo, mais próximo da unidade estará este indicador e quanto mais próximo de -1 estiver, menos coeso será.

As demais variáveis usadas neste trabalho são auto-explicativas e, por isso, a Tabela 4.1 já é mais do que suficiente para compreendê-las. Na próxima seção, seguimos com a exposição dos resultados encontrados.

**Tabela 4.1**  
**Descrição das Variáveis utilizadas no Modelo**

<i>Variável</i>	<i>Descrição</i>	<i>Fonte</i>
<i>TAX</i> ( <i>carga tributária bruta</i> )	É a carga tributária bruta como proporção do PIB corrente.	Ipeadata; IBGE.
<i>PCYC</i> ( <i>ciclo político-eleitoral</i> )	É uma variável <i>dummy</i> que assume o valor unitário nos anos em que houve eleições presidenciais ou congressuais e zero, caso contrário.	Elaboração própria a partir dos dados coletados no LEEX e em Santos (2002).
<i>IGOV</i> ( <i>ideologia do governo</i> )	Variável tricotômica que assume o valor unitário, caso a maioria dos partidos que compõem o governo sejam de esquerda; zero, caso a maioria seja de direita, e 0.5, nos demais casos. Em anos de transição nas pastas ministeriais, consideramos para efeito do cálculo acima, a composição partidária dos ministérios que mais meses ou dias permaneceu em exercício efetivo naquele ano.	A classificação ideológica dos partidos segue Coppedge (1997).  <i>Nota:</i> a última classificação partidária do autor é estendida até as eleições congressuais e presidenciais brasileiras de 2006.  <i>Observação:</i> como não houve casos em que esta variável assumiu o valor 0.5, na prática, ela funciona como uma <i>dummy</i> .

<i>BARG</i> ( <i>poder de barganha do governo</i> )	É função dos recursos que o governo controla; mais precisamente, relaciona-se positivamente ao grau de centralização fiscal, ao poder de veto do presidente e ao tamanho legislativo de seu partido na Câmara Baixa.	Elaboração própria a partir de dados do LEEEX e Santos (2002).
<i>DISC</i> ( <i>taxa de desconto do governo</i> )	É a probabilidade do chefe do Executivo ser destituído do poder num determinado ano, produzida por um modelo de <i>duration</i> .	Ipeadata; Dados extraídos da Presidência da República <www.presidencia.gov.br/>  <i>Nota:</i> ver Anexo 2 para a metodologia empregada na construção dessa variável.
<i>COES</i> ( <i>grau de coesão do governo</i> )	Variável contínua construída para estar compreendida no intervalo [-1, 1]; é uma função positiva da estabilidade ministerial e negativa da fragmentação legislativa, do número de partidos no gabinete e do número efetivo de partidos na Câmara.	Elaboração própria a partir de dados do LEEEX e Santos (2002).
<i>RGME</i> ( <i>regime político</i> )	Variável <i>dummy</i> que assume o valor unitário nos anos em que o Brasil vivenciou uma democracia e zero, no caso de ditadura.	A classificação do regime político segue Mainwaring et al. (2001).  <i>Nota:</i> estendemos a última classificação do regime político brasileiro (democracia) até 2007, sem perda de generalidade.
<i>INEQ</i> ( <i>grau de desigualdade de renda</i> )	A desigualdade de renda anual é mensurada pelo índice de Gini.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (1981-2007): Ipeadata</li> <li>▪ (1945-1980): compilação feita a partir de Hoffman (1979), Bonelli e Ramos (1993), Deininger e Squire (1996) e Bértola et al. (2006).</li> </ul> <i>Nota:</i> Para os anos em que não obtivemos dados, fizemos uma interpolação polinomial de sexta ordem para preencher as lacunas restantes.
<i>PIBC</i> ( <i>PIB per capita</i> )	É a taxa de variação do PIB per capita.	Ipeadata.
<i>OPEN</i> ( <i>grau de abertura da economia</i> )	Fração da soma entre exportações e importações sobre o PIB corrente.	Ipeadata.
<i>URBN</i> ( <i>taxa de urbanização</i> )	É a proporção da população urbana residente no Brasil sobre sua população residente total.	IBGE; Camarano e Abramovay (1998).  <i>Nota:</i> como os dados são decenais, utiliza-se a interpolação polinomial de terceiro grau para preencher as lacunas restantes.

<i>DEPN</i> (razão de dependência)	É a razão das pessoas mais jovens do que 15 e mais velhas do que 64 anos em relação às de 15-64 anos.	IBGE (Censos Demográficos).  <i>Nota:</i> como os dados são decenais, utiliza-se a interpolação polinomial de terceiro grau para preencher as lacunas restantes.
<i>DEBT</i> (razão dívida-PIB)	É a razão entre o montante de títulos da dívida pública interna emitidos e o PIB corrente.	BACEN; Goldsmith (1986); ECEN < <a href="http://ecen.com/">http://ecen.com/</a> >.
<i>INFL</i> (taxa de inflação)	A inflação é medida através do indicador IGP-DI apurado pela FGV (é o logaritmo da taxa percentual ao ano do índice).	Ipeadata.
<i>LTAX</i> (carga tributária bruta defasada um período)	É a carga tributária bruta como proporção do PIB corrente, defasada um período.	Ipeadata; IBGE.
<i>VOTE</i> (participação eleitoral)	É a fração entre votantes e eleitorado para os pleitos na Câmara Baixa.	LEEX; Santos (2002).
<i>CENG</i> (grau de centralização fiscal)	É a razão entre a despesa primária do governo federal e a despesa primária do governo em todos seus níveis administrativos.	Ipeadata; IBGE.
<i>VETO</i> (poder de veto presidencial)	Percentual de votos constitucionalmente exigidos para que o Parlamento derrube uma decisão presidencial.	Constituições da República Federativa do Brasil. Disponível em: < <a href="http://www2.camara.gov.br/">www2.camara.gov.br/</a> >.
<i>PSIZ</i> (tamanho legislativo do partido do Presidente)	Percentual de cadeiras ocupadas na Câmara Baixa pelo partido do Presidente da República.	LEEX; Santos (2002); <i>Website</i> da Presidência da República: < <a href="http://www.presidencia.gov.br/">www.presidencia.gov.br/</a> >
<i>NPAR</i> (número de partidos no gabinete)	É a soma do número de partidos diferentes que ocupam pelo menos uma pasta ministerial.	<i>Website</i> da Presidência da República: < <a href="http://www.presidencia.gov.br/">www.presidencia.gov.br/</a> >

## 5. Resultados

Antes de apresentarmos os resultados da estimação dos parâmetros da equação (4.1), forma reduzida em que a variável dependente é *TAX*, e das equações de oferta e demanda de carga tributária em sua forma estrutural, fazemos uma breve análise descritiva das variáveis utilizadas diretamente no modelo, como regressores em alguma

das equações aludidas, ou indiretamente, como *proxies* para as variáveis explicativas. Na Tabela 5.1 apresentamos o valor médio das variáveis contínuas utilizadas nesse trabalho, calculado para o período de duração de cada regime político e separado pela natureza da própria variável em questão: variáveis de natureza política e institucional, que buscam capturar o efeito das características intra-regime sobre a variável dependente e variáveis de natureza sócio-econômica.

**Tabela 5.1**  
**Análise Descritiva das Variáveis: por Regime e Natureza (média no período)**

Variáveis políticas/institucionais			Variáveis sócio-econômicas		
	<i>Democracia</i>	<i>Ditadura</i>		<i>Democracia</i>	<i>Ditadura</i>
<i>DISC</i>	0.0607	0.0461	<i>INEQ</i>	0.5462	0.5192
<i>BARG</i>	0.7133	0.9090	<i>TAX</i>	0.2332	0.2434
<i>COES</i>	-0.2501	0.4821	<i>PIBC</i>	0.0231	0.0333
<i>VOTE</i>	0.8182	0.7947	<i>DEBT</i>	0.3148	0.1964
<i>ESTM</i>	0.7777	0.8935	<i>URBN</i>	0.6328	0.6114
<i>NPAR</i>	4.2967	1.2539	<i>DEPN</i>	0.6821	0.7653
<i>EFET</i>	5.7463	2.200	<i>OPEN</i>	0.1825	0.1624
<i>CENG</i>	0.5534	0.5975	<i>INFL</i>	1.5295	1.6474
<i>VETO</i>	0.5853	0.6666			
<i>PSIZ</i>	0.2751	0.5376			

Notas: *INFL* é dada em logaritmo natural. *IGOV* e *PCYC* foram omitidas por se tratarem de variáveis discretas.

Sendo assim, vemos que a taxa de desconto do governo (*DISC*) é superior em regimes democráticos, indicando que os governos estão, em média, sendo orientados por questões de curto prazo e não por de longo prazo nas democracias. Isso ocorre devido à estabilidade perversa encontrada pelos governos em regimes autoritários, que os permitem traçar um horizonte de planejamento de longo prazo. Além disso, também conforme esperado, o poder de barganha do governo (*BARG*) é menor em regimes democráticos do que em ditatoriais, uma vez que nestes os governos controlam diretamente mais recursos (políticos e econômicos) do que naqueles. Naturalmente, confirmando nossas expectativas, a participação eleitoral (*VOTE*) é, em média, maior nas democracias do que nas ditaduras, enquanto a estabilidade ministerial (*ESTM*) é superior nas ditaduras do que nas democracias, refletindo o fato de que os presidentes do período autoritário não precisaram usar com muita frequência seu poder formal de nomeação para postos ministeriais em troca de apoio político no Congresso, preferindo formar gabinetes estáveis.

Como durante a maior parte do regime militar havia praticamente dois partidos políticos legalmente constituídos (MDB e ARENA)<sup>28</sup>, o número de partidos no gabinete (*NPAR*) e o número efetivo de partidos na Câmara (*EFET*) são menores, em média, no período autoritário do que no período democrático. Como corolário do fato de no regime militar existir menos partidos políticos do que nos regimes democráticos, segue que o tamanho legislativo do partido do presidente na Câmara Baixa (*PSIZ*) é superior no período ditatorial, uma vez que o pluripartidarismo só foi restabelecido no Brasil no último governo militar, em 1979.

Finalmente, observa-se que o grau de centralização orçamentária (*CENG*), assim como o poder de veto do presidente (*VEVO*), é maior no período ditatorial do que no democrático. Isto reflete o fato de que as Constituições outorgadas, em geral, impõem maiores dificuldades aos parlamentares para derrubar decisões presidenciais, exigindo para isto maiorias qualificadas superiores a 2/3 dos assentos no Legislativo. A maior centralização orçamentária na ditadura reflete, por sua vez, um controle superior do Executivo sobre as questões orçamentárias, reservando ao Legislativo apenas um papel de homologação de suas decisões.

Com respeito às variáveis de natureza sócio-econômica, vemos que o nível de desigualdade de renda no Brasil, apurado pelo índice de Gini (*INEQ*), apresentou-se superior no período democrático. Isso decorre do fato de que a desigualdade de renda no país era relativamente baixa até finais dos anos 1960, aumentando e assim permanecendo com poucas mudanças desde então. Ao contrário do que se poderia imaginar, a variável dependente em nosso modelo (*TAX*) obteve um valor médio maior no período ditatorial do que no período democrático. Apesar de, na última década, a carga tributária ter crescido de forma significativa, a razão para tal resultado é puramente aritmética: de meados dos anos 1940 até o início da década de 1960, a carga tributária bruta em relação ao PIB permaneceu nos patamares mais baixos da história. Com o golpe militar de 1964, houve uma elevação do indicador, o mesmo se repetindo com a redemocratização e a subjacente promulgação de uma nova Magna Carta, no final da década de 1980. Assim, quando tiramos a média para o período democrático (1946-63 e 1985-2007), vemos que os valores desse indicador na primeira parte do intervalo

---

<sup>28</sup> MDB significa Movimento Democrático Brasileiro e ARENA representa Aliança Renovadora Nacional. Destaca-se que, a partir de 1974, o governo Geisel iniciou a abertura política de forma *lenta, gradual e segura*. Em 1979, ainda no regime militar, o presidente-general Figueiredo conseguiu a aprovação da lei que restabelecia o pluripartidarismo no Brasil.



compensam os valores elevados que assume na segunda, fazendo com que, na média, a carga tributária seja mais baixa no período democrático do que no autoritário.

Prosseguindo a exposição, vemos que a taxa de variação anual média do PIB per capita é maior nos anos de regime militar do que no período democrático, evidenciando um crescimento econômico mais acentuado naqueles momentos. Por fim, sem querer entrar em detalhes, observa-se que as variáveis *DEBT*, *URBN* e *OPEN* assumiram valores médios maiores nos anos de democracia comparativamente aos anos de ditadura, enquanto as variáveis *DEPN* e *INFL* apresentaram-se, em média, valores maiores no período ditatorial do que no democrático.

Feita essa breve análise descritiva das variáveis utilizadas no modelo, apresentamos na Tabela 5.2 a seguir os resultados da estimação da equação (4.1), a especificação econométrica na forma reduzida para nossa variável dependente de interesse: a carga tributária. Destacamos que a estimação da forma reduzida, conduzida através da técnica econométrica de Mínimos Quadrados Ordinários (*OLS*, em inglês), se faz necessária para tornar os resultados aqui apresentados comparáveis com a maioria dos trabalhos empíricos realizados, apesar das diferenças metodológicas em relação a eles. Conforme destacamos na Seção 4, boa parte da literatura preocupa-se em tratar a influência dos regimes políticos sobre a carga tributária utilizando-se do método indutivo, não pretendendo separar devidamente as variáveis que explicam as escolhas de demandantes e ofertantes de carga tributária, muito embora elas estejam conjuntamente incluídas nos modelos econométricos de equação-única propostos naqueles trabalhos (Arvate, 2005; Persson e Tabellini, 2003).

Dito isto, passamos à análise mais detalhada dos resultados. Na coluna (1) da Tabela 5.2 apresentamos as estimativas dos parâmetros associados às variáveis predeterminadas de nosso modelo de equações simultâneas, omitindo-se os resultados para o termo de intercepto devido à limitação de espaço e pouca importância para a análise. Além disso, para verificar a robustez dos resultados, utilizamos o Teste da Razão de Verossimilhança (*LR Test*, em inglês) em conjunto com o exame dos coeficientes de correlação entre as variáveis independentes para, de acordo com o princípio da parcimônia, excluirmos as variáveis redundantes do modelo<sup>29</sup>. Assinalamos que, a menos do que do contrário mencionado, todos os testes estatísticos aqui

---

<sup>29</sup> Detalhes em Greene (2003). Enfatizamos que, apesar da literatura sugerir a presença dos regressores dispostos na coluna (1) da Tabela 5.2, possuímos certo grau de liberdade para procedermos à exclusão de variáveis redundantes, sobretudo, no que tange às variáveis intra-regimes e às variáveis sócio-econômicas de controle adicional, a fim de obter maior comparabilidade com outros trabalhos empíricos.

empreendidos consideram o nível de significância de 5%, estando esse valor subentendido daqui por diante.

Os resultados das especificações alternativas estão dispostos nas colunas (2)-(6), acompanhados dos erros-padrão de Newey-West fornecidos entre parêntesis para tratar a questão da correlação serial dos resíduos, detectada em algumas das regressões por meio do Teste do Multiplicador de Lagrange de Breusch-Godfrey, uma vez que na presença de valores defasados da variável dependente, o tradicional Teste de Durbin-Watson não é apropriado. Além das estimativas, apresentamos também o valor calculado da estatística F para o teste de significância conjunta do modelo, juntamente com o Critério de Informação de Schwartz e o  $R^2$  Ajustado.

**Tabela 5.2**  
**Estimação por OLS da forma reduzida – equação (4.1): variável dependente = TAX**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>PCYC</i>	0.0077** (0.0038)	0.0064** (0.0031)	0.0072** (0.0031)	0.0053* (0.0033)	0.0074** (0.0036)	0.0085** (0.0039)	0.0088** (0.0034)
<i>IGOV</i>	0.0503* (0.0302)			0.0643** (0.0309)	0.0706** (0.0332)	0.0414 (0.0328)	-0.0002 (0.0043)
<i>IGOV*BARG</i>	-0.0715* (0.0394)			-0.0844** (0.0394)	-0.0949** (0.0434)	-0.0628 (0.0422)	
<i>DISC</i>	-0.0678* (0.0380)				-0.0476 (0.0380)	-0.0753** (0.0360)	-0.0626* (0.0346)
<i>COES</i>	-0.0091 (0.0060)	-0.0024 (0.0034)		-0.0076** (0.0036)	-0.0082** (0.0040)	-0.0079 (0.0063)	
<i>RGME</i>	-0.0370 (0.0267)	-0.0237*** (0.0006)	-0.0208*** (0.0056)	-0.0431 (0.0269)	-0.0132*** (0.0046)	-0.0229*** (0.0073)	-0.0189 (0.0282)
<i>RGME*INEQ</i>	0.0233 (0.0463)			0.0522 (0.0458)			-0.0134 (0.0511)
<i>INEQ</i>	-0.0641** (0.0307)			-0.0761** (0.0330)	-0.0773** (0.0319)	-0.0726*** (0.0322)	
<i>PIBC</i>	0.0464 (0.0645)	0.0202 (0.0470)				0.0403 (0.0590)	0.0380 (0.0512)
<i>OPEN</i>	-0.0379 (0.0519)	-0.0687 (0.0415)					-0.0889* (0.0461)
<i>URBN</i>	0.0972* (0.0549)			0.1610*** (0.0503)	0.1874*** (0.0429)	0.0689* (0.0349)	
<i>DEPN</i>	-0.1495 (0.0954)	-0.2323*** (0.0579)	-0.1995*** (0.0435)			-0.1813** (0.0743)	-0.2871*** (0.0721)
<i>DEBT</i>	0.0149 (0.0341)			0.0131 (0.0254)		0.0004 (0.0300)	
<i>INFL</i>	-0.0019 (0.0017)			-0.0035** (0.0015)	-0.0032** (0.0014)		
<i>LTAX</i>	0.4156** (0.1654)	0.5782*** (0.1018)	0.6182*** (0.0863)	0.5051*** (0.1302)	0.4825*** (0.1310)	0.4714*** (0.1548)	0.4946*** (0.1284)
$R^2$ Ajustado	0.9618	0.9610	0.9612	0.9611	0.9629	0.9627	0.9622
Estatística F	103.5329	215.9725	379.3474	138.0820	159.7059	132.3903	173.8034
<i>CIS</i>	-5.1879	-5.5391	-5.6902	-5.3518	-5.4478	-5.3483	-5.4754

Notas: Erros-padrão robustos à heteroscedasticidade e à autocorrelação, de acordo com o estimador de Newey-West, são fornecidos entre parêntesis. *CIS* significa Critério de Informação de Schwartz. Asteriscos indicam os níveis de significância: \* para 10%, \*\* para 5% e \*\*\* para 1%.

Cabe lembrar que antes de procedermos à estimação, testamos a presença de raiz unitária nas séries por meio do Teste Dickey-Fuller Aumentado<sup>30</sup>, constatando que as séries aqui utilizadas são integradas de mesma ordem e estacionárias em primeira diferença. Verificamos ainda, pelo Teste de Engle-Granger, que os resíduos das regressões apresentadas são estacionários, não precisando nos preocupar com o fenômeno de regressões espúrias<sup>31</sup>. Devido a severas limitações de espaço, omitimos os resultados dos inúmeros testes que foram conduzidos.

Sendo assim, prosseguimos à análise das estimativas obtidas na Tabela 5.2. Nota-se que a variável *PCYC* produz um efeito marginal positivo e estatisticamente significativo em todas as especificações sugeridas, indicando que, em anos eleitorais, a carga tributária tende a aumentar cerca de 0.7%, em média.

Apesar do coeficiente estimado associado à ideologia do governo ser positivo, confirmando a hipótese de que governos à esquerda do espectro político-partidário estão mais propensos a aceitarem uma carga tributária mais elevada, quando interagimos a ideologia com o poder de barganha, obtemos um coeficiente estimado negativo e, em valor absoluto, suficientemente superior ao valor do parâmetro associado exclusivamente ao regressor *IGOV*. Sendo assim, interpretamos que um governo de esquerda com poder de barganha máximo ( $IGOV = 1$  e  $BARG = 1$ ) tende a aceitar uma menor carga tributária, estando mais propenso a tolerar déficits orçamentários ou menores superávits, tudo o mais constante, uma vez que a soma dos coeficientes associados a *IGOV* e a  $IGOV*BARG$  é negativo. Por sua vez, quando possui poder de barganha mínimo ( $BARG = 0$ ), aceita um ônus fiscal mais pesado sobre a sociedade, conforme mencionado. Portanto, governos de esquerda com baixo poder de barganha toleram uma carga tributária maior, sinalizando uma maior propensão à redistribuição de renda, enquanto que governos de esquerda com alto poder de barganha são menos frugais, no sentido de que toleram maiores déficits ou menores superávits, seja porque gastam mais ou tributam menos (ou ambos).

A taxa de desconto do governo (*DISC*) apresentou-se de forma negativa na maioria das especificações analisadas, confirmando a hipótese de Cukierman *et al.* (1992), qual seja, a de que governos com taxas de desconto elevadas tendem a se

---

<sup>30</sup> Devido à presença de multicolinearidade forte ao conduzir o Teste Dickey-Fuller Aumentado para as séries *DEPN* e *URBN*, usou-se o teste não-paramétrico de Phillips-Perron para verificar a presença de raiz unitária.

<sup>31</sup> Ver Engle e Granger (1991).

financiar por meio de imposto inflacionário (emissão primária de moeda) e não via majoração ordinária de tributos.

Em todas as especificações, o grau de coesão do governo (*COES*) mostrou-se negativo e, em apenas duas delas, estatisticamente significativo. Isto significa que quanto mais coeso for o governo, menos taxada será a sociedade. De acordo com nossas premissas, governos mais coesos, formados a partir de coalizões mais homogêneas, tendem a exibir orçamentos menos “inchados”, no sentido de gastarem menos e, por conseguinte, tributarem também menos. Desse modo, a relação inversa observada entre tributação e coesão de governo corrobora as hipóteses aqui elaboradas.

Quanto à influência dos regimes políticos sobre a carga tributária, vemos que, no Brasil, os regimes democráticos tendem a tributar menos do que os autoritários, pois  $RGME = 1$ , nos anos democráticos. Nota-se ainda que o coeficiente do termo de interação entre regime e grau de desigualdade de renda permaneceu estatisticamente insignificante em todas as especificações adotadas. Dessa forma, se do ponto de vista dos ofertantes de política fiscal é mais fácil tributar nas ditaduras, do ponto de vista dos demandantes, revela-se a preferência por uma maior carga tributária devido à possibilidade do eleitorado repassar o custo da tributação a toda sociedade, enquanto o benefício da redistribuição de renda é percebido por apenas uma parcela da população (Lee, 2003).

Prosseguindo a análise, observa-se que os coeficientes associados ao grau de desigualdade de renda (*INEQ*) permaneceram significativos e negativos em todas as especificações apresentadas, sugerindo que quanto mais assimétrica for a distribuição de renda, menor será a carga tributária. Este ponto é importante, pois devemos deixar claro ao leitor que, apesar dessa relação inversa entre tributos e desigualdade de renda, não se pode inferir que a sociedade esteja escolhendo conjuntamente uma tributação progressiva (em que níveis maiores de renda estão associados a maiores impostos), uma vez que é totalmente factível do ponto de vista teórico que uma sociedade desigual tenha um sistema tributário regressivo (em que os indivíduos com renda menor pagam proporcionalmente mais impostos do que aqueles com maiores rendimentos).

Finalmente, examinando-se o sinal das variáveis sócio-econômicas de controle, vemos que apesar de *PIBC* e *DEBT* apresentarem-se, positivamente relacionados à carga tributária, de acordo com o esperado, embora suas estimativas não sejam significativas do ponto de vista estatístico. Por sua vez, o grau de abertura comercial, ao contrário do predito, apresentou sinal negativo em todas as regressões e em apenas uma

delas mostrou-se significativo. Ao contrário também da hipótese formulada por Lindert (1996) e Meltzer e Richard (1981), segundo a qual haveria uma relação direta entre países com alta dependência etária (*DEPN* elevado) e carga tributária, observa-se que, no Brasil, um aumento de 1% naquela variável explicativa corresponde a uma queda em torno de 2% na variável dependente.

Por sua vez, as variáveis *URBN*, *INFL* e *LTAX* apresentaram-se estatisticamente significante e com o sinal esperado. Assim, constata-se que quanto mais urbanizada for a economia, mais barato se torna para implementar um sistema eficiente de coleta de impostos, o que tende a aumentar a carga tributária. A variável dependente defasada (*LTAX*) exibiu um coeficiente estimado em torno de 50%, o que significa que uma variação positiva dessa variável responde por cerca da metade da variação na variável dependente, tudo o mais constante. A variável *INFL* apresentou sinal negativo e estatisticamente significante em torno de 0.3%, (em valor absoluto), em quase todas as regressões em que esteve inclusa. Este resultado possui uma dupla interpretação: do ponto de vista econômico-financeiro, reflete a preferência dos governos serem financiados por meio do imposto inflacionário e, do ponto de vista político, indica que quanto maior for a instabilidade ou tendência de crise (apurada por uma taxa de inflação elevada), menor é a capacidade do governo de extrair recursos da sociedade.

Feita essa exposição a respeito dos multiplicadores de longo prazo ou de equilíbrio que explicam a evolução da carga tributária no Brasil, passaremos a examinar os efeitos de curto prazo por meio da estimação dos coeficientes associados às variáveis explicativas das equações de oferta e demanda. No entanto, antes disso, devemos salientar que os resultados assintóticos desejáveis obtidos em termos dos efeitos desses multiplicadores em sua trajetória de equilíbrio dependem da hipótese de que os parâmetros do modelo sejam constantes ao longo do tempo. Em estimação com dados em séries temporais, mudanças institucionais ou de hábitos sociais, via de regra, fazem com que os valores dos parâmetros que caracterizam a economia mudem com o passar do tempo. Esse é o cerne do argumento que ficou conhecido na literatura como *crítica de Lucas*<sup>32</sup>, segundo a qual os parâmetros estimados por meio de um modelo econométrico dependem da política econômica vigente na época em que o modelo é estimado e mudarão se essa política for alterada.

---

<sup>32</sup> Lucas, Robert E. "Econometric policy evaluation: a critique". In: Carnegie-Rochester Conference Series. *The Phillips Curve*. Amsterdã: North-Holland, 1976, p. 19-46.

De acordo com Gremaud *et alli* (2007), podemos identificar duas mudanças institucionais importantes entre 1946 e 2007, no Brasil, com respeito à organização econômico-financeira e tributária do Estado: as reformas institucionais sob o âmbito do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo), entre 1964-66, e a promulgação da atual Constituição, em 1988. Sem entrar em detalhes, ambas mudanças alteraram o perfil de financiamento e de gastos do Estado brasileiro, sugerindo que os parâmetros apresentados na Tabela 5.2 não são estáveis ao longo do tempo, uma premissa que fizemos ao estimar as regressões pelo método de mínimos quadrados.

Nesse sentido, um teste estatístico que se tornou bastante popular para verificar a presença de quebra estrutural ou inconstância dos parâmetros no tempo é o Teste de Chow. Esse teste divide a série de dados em sub-amostras, ficando a critério do pesquisador escolher os pontos de possíveis quebras. Então, estima-se a mesma equação para cada sub-amostra separadamente, testando, em seguida, a existência de diferença significativa nas equações estimadas. Logo, se a estatística de teste calculada for superior ao seu valor crítico tabulado, rejeita-se a hipótese nula de que não há quebra(s) estrutural(ais) no modelo. Um inconveniente que surge no teste de quebra estrutural de Chow é o fato de requerer um número de observações, para cada sub-amostra, suficiente para estimar cada regressão auxiliar. Isto pode ser um problema quando o número de observações para alguma sub-amostra for suficientemente pequeno. Esse é exatamente o problema com o qual nos defrontamos, uma vez que ao dividir a amostra em três sub-períodos (antes do PAEG, entre o PAEG e a Carta de 1988 e pós-1988), falta-nos observações suficientes para estimarmos cada regressão nesses intervalos. Deve-se ainda destacar que conduzir o teste descrito com menos quebras do que *a priori* acreditamos, pode nos levar a rejeitar com maior frequência a hipótese nula, tornando nossas conclusões pouco confiáveis<sup>33</sup>.

Uma forma engenhosa para contornar essa situação é utilizar variáveis *dummies* para dividir a amostra conforme desejado, interagindo-as com os regressores, caso seja possível estimá-los, o que novamente depende da dimensionalidade do modelo. Em nosso caso, testamos a quebra estrutural apenas para o termo de intercepto nas regressões propostas na Tabela 5.2, devido às limitações amostrais para estimar algumas daquelas especificações quando se inclui a interação da *dummy* com as variáveis

---

<sup>33</sup> Ver Johnston e Dinardo (1997).

explicativas. Sendo assim, criamos as seguintes variáveis dicotômicas, escolhendo-se 1966 como o ano de início das reformas do PAEG:

$$PAEG_t = \begin{cases} 1, & \text{se } t \in [1966, 1987] \\ 0, & \text{em caso contrário} \end{cases}$$

$$CF88_t = \begin{cases} 1, & \text{se } t \in [1988, 2007] \\ 0, & \text{em caso contrário} \end{cases}$$

Em seguida, estimamos a forma-reduzida (4.1) acrescentando-se cada variável individualmente ao modelo, para testar sua significância individual por meio do *Teste-t*, e, também, ambas simultaneamente, utilizando o *Teste-F* para testar a significância conjunta dessas variáveis. Os resultados do Teste de Chow utilizando-se variáveis *dummies* para testar a inconstância do intercepto de cada uma das sete regressões estimadas anteriormente estão dispostos na Tabela 5.3.

Além disso, para as regressões originalmente propostas na Tabela 5.2, executamos o Teste RESET (*Regression Specification Error Test*) de Ramsey para verificar a presença de possíveis erros de especificação do modelo, que podem tornar nossas estimativas inconsistentes. São exemplos de erros de especificação: omissão de variáveis relevantes, forma funcional incorreta e correlação entre regressores e o termo de erro aleatório. A hipótese nula do teste RESET é de que não há erros de especificação; utilizamos ainda o Critério de Informação de Schwartz (CIS) para selecionar até que grau será elevada a variável dependente, que servirá como base para as regressões auxiliares do aludido teste estatístico.

**Tabela 5.3**  
**Teste de Quebra Estrutural e Teste RESET para equação forma-reduzida (4.1)**

Teste de Chow	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>PAEG?</i>	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<i>CF88?</i>	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
<i>PAEG e CF88?</i>	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Teste RESET	Não se rejeita $H_0$	Não se rejeita $H_0$	Não se rejeita $H_0$	Não se rejeita $H_0$	Não se rejeita $H_0$	Não se rejeita $H_0$	Não se rejeita $H_0$

Notas: *PAEG?* significa “é a variável *PAEG* estatisticamente diferente de zero?”; *CF88?* significa “é a variável *CF88* estatisticamente diferente de zero?”; *PAEG e CF88?* significa “as variáveis *PAEG* e *CF88* são conjuntamente diferentes de zero?”

Nota-se que em apenas duas das regressões estimadas, os parâmetros associados às variáveis *PAEG* e *CF88* são conjuntamente diferentes de zero. Nos demais casos, incluindo-se o teste de significância individual, os coeficientes são estatisticamente insignificantes. Observa-se também que o Teste RESET não identificou, ao nível de significância usual de 5%, qualquer erro de especificação em nenhuma equação

estimada. Portanto, podemos estar confiáveis na análise realizada e entender que, apesar das reformas estruturais realizadas, não houve mudança significativa no valor dos parâmetros estimados anteriormente.

Feito isso, passamos ao exame dos resultados da estimação dos parâmetros estruturais das funções de oferta e demanda de tributação. Uma das técnicas de estimação de modelos de equações simultâneas mais utilizada é a de mínimos quadrados em dois estágios (2SLS, em inglês). Adotamos esse procedimento aqui por se tratar de um estimador consistente (uma vez que é um legítimo estimador por variáveis instrumentais) e também pelo fato de gerar estimadores com propriedades, para pequenas amostras, geralmente superiores na maioria dos critérios a outras técnicas de estimação, de acordo com alguns estudos em simulação de Monte Carlo. Além disso, sua adoção aqui se justifica pela razão dos estimadores de 2SLS se mostrarem suficientemente robustos, isto é, apresentarem determinadas propriedades desejáveis que são insensíveis à presença de outros problemas de estimação, como multicolinearidade e erros de especificação (Kennedy, 1998).

No entanto, conforme salienta Gujarati (2006), é essencial resolver primeiro o “problema da identificação” e, então, o “problema da estimação”, uma vez que a estimação perde o sentido se não soubermos qual equação do modelo estamos de fato estimando. Mais precisamente, o problema da identificação consiste na possibilidade de obter (ou não) os parâmetros de uma equação estrutural a partir dos coeficientes estimados na forma reduzida. Há duas condições que uma equação estrutural deve atender para ser identificada: a *condição de ordem* (condição necessária) e a *condição de posto* (condição suficiente). Pela condição de posto, vemos que cada equação do sistema formado por (1) e (2) é identificada e, pela condição de ordem, conclui-se que cada uma delas é sobreidentificada; na prática, todavia, a maioria dos pesquisadores dá importância apenas para a condição de ordem<sup>34</sup>. Portanto, como nosso modelo básico é sobreidentificado, podemos passar à questão da estimação das equações em sua forma estrutural.

Primeiramente, apresentamos na Tabela 5.4 as estimativas dos parâmetros da equação de oferta de carga tributária, informando entre parêntesis seus erros-padrão estimados. Como, em algumas das especificações, encontramos problemas de

---

<sup>34</sup> Detalhes a respeito dessas condições podem ser encontrados em Gujarati (2006), p. 602.



correlação serial dos resíduos (mas, não de heteroscedasticidade), usamos o estimador robusto de Newey-West para contornar a questão.

Podemos notar, que as estimativas para a variável *VOTE* se mostraram insignificantes, porém com o sinal negativo conforme esperado. Embora tenham apresentado o sinal esperado, as variáveis *COES*, *PIBC*, *URBN* e *DEBT* também não são estatisticamente significativas. Já quanto à variável *PCYC*, vemos que suas estimativas apresentaram-se estatisticamente diferente de zero e com sinal positivo. Por exemplo, na coluna (2), lê-se que em anos eleitorais, os ofertantes tendem a elevar em quase 1% a carga tributária. Esperaríamos, pelo contrário, que, dado o monopólio de tributar do governo e a possibilidade de um comportamento oportunista em anos eleitorais, houvesse uma tendência a aceitar maiores déficits (ou menores superávits) orçamentários, o que poderia ocorrer por meio da redução de tributos ou aumento dos gastos (ou ambos).

**Tabela 5.4**  
**Estimação por 2SLS da Equação de Oferta de Tributação**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>VOTE</i>	-0.0667 (0.0844)	-0.0175 (0.0326)	-0.0582 (0.2105)	-0.0161 (0.0280)	-0.0039 (0.0504)
<i>PCYC</i>	0.0093** (0.0042)	0.0093** (0.0036)	0.0078** (0.0037)	0.0103*** (0.0032)	0.0083** (0.0036)
<i>IGOV</i>	0.0539* (0.0292)	0.0279 (0.0323)	0.0071 (0.0145)		0.0454 (0.0439)
<i>IGOV*BARG</i>	-0.0702* (0.0362)	-0.0403 (0.0439)			-0.0622 (0.0580)
<i>DISC</i>	-0.0941** (0.0374)	-0.0602*** (0.0163)		-0.0737*** (0.0204)	-0.0573 (0.0397)
<i>RGME</i>	-0.0267*** (0.0074)	-0.0220*** (0.0072)	-0.0109** (0.0050)	-0.0249*** (0.0079)	-0.0247** (0.0132)
<i>COES</i>	-0.0075 (0.0066)		-0.0077 (0.0105)	-0.0074 (0.0050)	
<i>PIBC</i>	0.0848 (0.0706)		0.0065 (0.2113)		
<i>OPEN</i>	-0.0828* (0.0497)				-0.0995 (0.0757)
<i>DEPN</i>	-0.1926** (0.0761)	-0.2228*** (0.0665)		-0.2081*** (0.0721)	-0.2629** (0.1498)
<i>URBN</i>	0.0761 (0.0934)		0.0865 (0.1855)		
<i>DEBT</i>	0.0211 (0.0256)		0.0122 (0.0263)		
<i>INFL</i>	-0.0007** (0.0023)				-0.0006 (0.0016)
<i>LTAX</i>	0.3858* (0.2238)	0.5602*** (0.1385)	0.7204* (0.4308)	0.5699*** (0.1432)	0.5132** (0.2529)
<i>R<sup>2</sup> Ajustado</i>	0.9605	0.9616	0.9527	0.9633	0.9628
<i>Estatística F</i>	107.1308	192.0667	137.8045	229.7321	159.1842

Notas: Erros-padrão robustos à heteroscedasticidade e à correlação serial são fornecidos entre parêntesis. Asteriscos indicam os níveis de significância: \* para 10%, \*\* para 5% e \*\*\* para 1%.

Devido ao fato do orçamento público ser elaborado em base anual, políticos e governo podem agradar sua clientela eleitoral, propondo emendas orçamentárias que elevem os gastos de forma mais do que proporcional à previsão de elevação de receitas, o que poderia justificar o sinal positivo dessa variável. Contudo, a verificação desse argumento, que se daria por meio de uma regressão utilizando-se como variável dependente o resultado primário do governo, foge ao escopo do presente trabalho.

As estimativas dos coeficientes dos regressores *IGOV* e *IGOV\*BARG* se mostraram estatisticamente significativas apenas na regressão exposta na coluna (1). Como *IGOV* é, na prática, uma variável dicotômica que assume o valor unitário em governos de orientação esquerdista, depreende-se que governos de esquerda com um poder de barganha suficientemente baixo tendem a aceitar uma carga tributária relativamente mais alta do que governos de direita com baixo poder de barganha. Contudo, quando governos de esquerda possuem poder de barganha suficientemente elevado, ofertam uma carga tributária mais baixa. Essa constatação vai de encontro ao que esperávamos, pois apesar de termos identificado em governos de esquerda uma propensão a tributar relativamente mais elevada do que governos de direita (conforme salienta a literatura), esperaríamos que quando governos de esquerda possuísem poder de barganha elevado, tendessem a tributar ainda mais pesadamente a sociedade, no intuito de redistribuir renda e financiar gastos sociais, o que não parece ocorrer.

Por sua vez, vemos que a taxa de desconto do governo apresentou sinal negativo em todas as regressões estimadas, se mostrando estatisticamente diferente de zero na maioria delas, o que vem confirmar a hipótese de Cukierman *et al.* (1992) aludida anteriormente.

Com relação à influência do regime político sobre a capacidade do governo extrair recursos da sociedade em impostos, vemos que, nos períodos democráticos, os governos tendem a tributar menos seus cidadãos do que no período autoritário. Portanto, isto reflete a tese de Olson (1965) de que, devido à maior facilidade de regimes autoritários aprovarem leis e adotarem medidas coercitivas que assegurem a adesão popular, tributam, no Brasil, em média, cerca de 2.5% a mais do que os regimes democráticos.

Por fim, examinamos o significado das estimativas das variáveis de controle de natureza socioeconômica em nosso modelo da função oferta de carga tributária. Apenas na regressão (1) a variável *OPEN* mostrou-se estatisticamente diferente de zero. Como apresentou um sinal negativo, há evidências de que os governos brasileiros tendem a

aliviar as pressões fiscais sobre o comércio exterior à medida que o volume de transações com o resto do mundo aumenta. Por sua vez, a razão de dependência (*DEPN*) não aparenta criar maiores dificuldades para o governo no que tange à questão do equilíbrio orçamentário, dado que o efeito marginal de uma maior proporção de jovens e idosos na população não implica uma maior exigência de arrecadação, muito embora tenda a ampliar os gastos, sobretudo, com respeito aos gastos sociais e previdenciários.

Vemos ainda que as variáveis *INFL* e *LTAX* apresentaram sinais conforme o esperado e estatisticamente significante. Por exemplo, na coluna (1), vemos que o efeito marginal da taxa de inflação sobre a arrecadação tributária é negativa em 0.07%, sugerindo que quanto maior a taxa de inflação, menor a necessidade do governo recorrer ao seu poder de monopólio sobre a questão tributária para aumentar impostos. Na coluna (2), por exemplo, nota-se que um aumento de 1% no valor da carga tributária do período anterior contribui para aumentar a carga tributária do período corrente em 0.56%.

Antes de estimarmos os parâmetros estruturais associados à função demanda de tributação, utilizamos os Teste de Chow com variáveis *dummies* para testar a instabilidade do coeficiente de intercepto, uma vez que fazê-lo para todos os coeficientes angulares não é possível devido à limitação do número de observações. Pela mesma metodologia empregada no teste para a forma reduzida, concluímos que as estimativas das variáveis *PAEG* e *CF88* não se mostraram estatisticamente significativa individualmente nem conjuntamente, o que significa que, pelo menos para o termo de intercepto, não houve inconstância em seu valor em nosso período amostral.

Então, prosseguindo a exposição dos resultados da estimação de nosso modelo de equações simultâneas, apresentamos na Tabela 5.5 as estimativas obtidas para os multiplicadores da função de demanda de carga tributária.

Nota-se que o coeficiente estimado para a variável *VOTE*, apesar de possuir o sinal esperado na maioria das regressões, não se mostrou estatisticamente diferente de zero em nenhuma delas. Observa-se ainda que as variáveis *PIBC*, *OPEN* e *DEBT* também são insignificantes, de modo que nada podemos dizer sobre elas.

Conforme podemos observar, a variável *PCYC* é estatisticamente diferente de zero em todas as regressões estimadas e apresenta sinal positivo de acordo com o esperado. Isso sugere que, em anos eleitorais, o eleitor-contribuinte demanda dos ofertantes de políticas públicas programas de transferência de renda mais generosos, estando propensos a aceitarem as conseqüências de um maior ônus fiscal.

**Tabela 5.5**  
**Estimação por 2SLS da Equação de Demanda de Tributação**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>VOTE</i>	0.0597 (0.0608)	-0.0011 (0.0321)	0.0310 (0.0503)	0.0351 (0.0753)	-0.0250 (0.0512)
<i>PCYC</i>	0.0062* (0.0036)	0.0072** (0.0033)	0.0060* (0.0034)	0.0061* (0.0031)	0.0072* (0.0036)
<i>RGME</i>	-0.0331 (0.0448)	-0.0212** (0.0081)	-0.0082* (0.0043)	-0.0391 (0.0541)	-0.0019 (0.0045)
<i>RGME*INEQ</i>	0.0253 (0.0821)			0.0265 (0.1217)	
<i>INEQ</i>	-0.0654 (0.0470)		-0.0906** (0.0419)		-0.0971** (0.0443)
<i>PIBC</i>	-0.0213 (0.0685)	0.0103 (0.0547)			-0.0366 (0.0691)
<i>OPEN</i>	-0.0180 (0.0731)			-0.0802 (0.1217)	
<i>URBN</i>	0.0748 (0.0798)		0.1847*** (0.0436)		0.1062** (0.0465)
<i>DEPN</i>	-0.1757* (0.0901)	-0.2047** (0.0801)		-0.2400 (0.1813)	
<i>DEBT</i>	-0.0206 (0.0271)				-0.0003 (0.0223)
<i>INFL</i>	-0.0029 (0.0019)		-0.0044** (0.0016)	-0.0021* (0.0012)	
<i>LTAX</i>	0.5233** (0.1384)	0.6098*** (0.1583)	0.5589*** (0.1116)	0.5486** (0.2563)	0.7845*** (0.1129)
<i>R<sup>2</sup> Ajustado</i>	0.9565	0.9599	0.9588	0.9599	0.9549
<i>Estatística F</i>	113.2675	244.4142	204.5336	184.0547	162.5725

Notas: Erros-padrão robustos à heteroscedasticidade e à correlação serial, de acordo com o estimador de Newey-West, são fornecidos entre parêntesis. Asteriscos indicam os níveis de significância: \* para 10%, \*\* para 5% e \*\*\* para 1%.

Notamos que, em nenhuma das regressões em que o termo de interação entre regime político e grau de desigualdade de renda foi incluído, observamos que sua estimativa se mostrou estatisticamente significativo. Com isto, o modelo econométrico de Lee (2003), que considera explicitamente a importância de se testar a desigualdade de renda como alternativa aos modelos toquevillianos tradicionais, não se apresentou relevante para explicar as preferências dos demandantes de tributação no caso específico do Brasil<sup>35</sup>. No entanto, sua definição bidimensional dos regimes políticos é útil para interpretarmos os resultados apresentados. Segundo o autor, se, por um lado, o eleitorado mais pobre característico dos regimes democráticos tende a favorecer maior redistribuição de renda e maior carga fiscal (tal como sugerem os modelos toquevilianos-padrão), por outro, os eleitores podem ser tentados a preferir uma menor carga tributária, uma vez que receberão uma proporção menor em termos de transferência de renda comparativamente ao que receberiam nos regimes autoritários, dado que, por definição, um regime democrático apresenta viés redistributivo nulo (i.e,

<sup>35</sup> Recordemos que para o autor, a democratização tenderia a gerar uma maior pressão por redistribuição de renda e aumento da carga tributária apenas quando a distribuição de renda na sociedade fosse suficientemente assimétrica.

todos participam da redistribuição dos recursos arrecadados pelo Estado). Portanto, nesse sentido, o efeito líquido do regime político sobre a demanda por tributação não poderia ser *a priori* conhecido.

Então, de acordo com nossas estimativas, o coeficiente associado ao regressor *RGME* se apresentou negativo em todas as especificações adotadas, mostrando-se significativo em duas delas. Desse modo, podemos interpretar que a sociedade brasileira prefere uma menor carga tributária quando experimenta um regime democrático do que quando vive em um regime autoritário. E a razão disso reside justamente no fato do eleitor mediano perceber uma menor fatia da redistribuição de renda nas democracias do que nas ditaduras.

Seguindo a análise, percebe-se que a estimativa associada à variável explicativa *INEQ* apresentou sinal negativo e estatisticamente significativo na maioria das especificações que regredimos. Por exemplo, o coeficiente estimado de -0.0906 na coluna (3) nos informa que uma queda no grau de desigualdade de renda de 1% está associado a uma elevação da carga tributária em 0.09%, sugerindo que quanto mais homogênea for a distribuição de renda na sociedade, maior será sua carga tributária<sup>36</sup>. Esperaríamos um padrão diametralmente oposto, em que sociedades desiguais haveria uma maior demanda por redistribuição de renda, o que tenderia a levar a um aumento da carga tributária.

Quanto às variáveis socioeconômicas de controle, notamos que *URBN* apresentou sinal positivo e estatisticamente significativo, indicando que quanto mais urbanizada for a sociedade, maior será a demanda por tributação. Eleitores que vivem nas cidades, por serem geralmente mais bem-educados e terem maior facilidade de acesso a informação, tendem a exigir maiores gastos sociais (sobretudo, em educação), o que pode ensejar uma maior propensão a aceitar tributos mais elevados.

Por sua vez, vemos que *DEPN* apresentou sinal negativo e significativo, ao contrário do esperado, pois uma maior parcela de jovens e idosos na população poderia fazer com que o eleitorado favorecesse maiores gastos sociais, e, conseqüentemente, poderia ampliar a arrecadação tributária.

Nota-se que as variáveis *INFL* e *LTAX* apresentaram estimativas significativas e com o sinal esperado. Uma maior taxa de inflação reduz a propensão dos demandantes de tributação aceitar uma alíquota de imposto ainda mais alta, uma vez que já estariam

---

<sup>36</sup> O coeficiente de Gini (*INEQ*) é uma variável contínua no intervalo [0,1], de modo que quanto mais próxima do limite superior do intervalo estiver, pior será a distribuição de renda na sociedade.

sendo taxados indiretamente pelo imposto inflacionário. Por sua vez, o valor positivo do coeficiente de *LTAX* reflete o fato de que os eleitores-contribuintes possuem expectativas adaptativas, ou seja, eles esperam que mais da metade do ônus fiscal do período anterior seja herdado no período presente.

Por fim, testamos ainda possíveis quebras estruturais utilizando a mesma metodologia do Teste de Chow com variáveis *dummies* empregadas até aqui. Em todos os casos (individuais e em conjunto) concluímos que as estimativas das variáveis dicotômicas incluídas para testar a inconstância do intercepto se mostraram estatisticamente insignificantes. Sendo assim, podemos estar relativamente confiantes na análise desenvolvida, não necessitando dividir a amostra em sub-períodos.

## 6. Conclusão

Nesse trabalho procuramos examinar de que forma as literaturas de economia política e de ciência política tratam a questão da tributação para assim construirmos um modelo que fosse capaz de identificar os atores que ofertam e demandam tributação em uma sociedade, contemplando as características peculiares do Brasil. Dadas as preferências desses atores e as regras institucionais vigentes, construímos variáveis capazes de quantificar suas decisões a respeito de carga tributária de modo mais próximo possível de nosso referencial teórico. Em seguida, estimamos o modelo em sua forma estrutural e reduzida, no intuito de verificar os efeitos marginais dessas variáveis sobre as decisões de curto prazo de ofertantes e demandantes, assim como seus efeitos na trajetória de equilíbrio (ou de longo prazo) da carga tributária.

Os resultados aqui encontrados sugerem que, no equilíbrio, regimes democráticos tributam menos seus cidadãos, pelo menos no caso do Brasil, *ceteris paribus*. Esse resultado é muito importante, uma vez que refuta tese amplamente divulgada na mídia mais recentemente de que regimes democráticos tributariam a sociedade mais pesadamente, conforme preconiza a tese toquevilliana. Por sua vez, o termo de interação entre regime e desigualdade de renda não se mostrou significativo em nenhuma das especificações alternativas adotadas, apesar de quando incluída sem interação, a variável desigualdade de renda tenha apresentado uma relação negativa com a carga tributária. Nesse sentido, podemos concluir que o modelo aqui testado se insere dentro do paradigma oslsoniano, qual seja, o de que sociedades autoritárias seriam mais

amplamente tributadas, dada a maior facilidade dos governos aprovarem seus projetos de leis.

Confirmamos a hipótese de que governos de esquerda tendem a apresentar maior propensão a tributar do que governos de direita, muito embora as conclusões obtidas tenham se mostrado ao contrário do esperado quando interagimos a ideologia do governo com seu poder de barganha. Com respeito ao ciclo-político, observamos também que apresentou uma relação positiva com a carga tributária, indicando, ao contrário do predito, que em anos eleitorais há aumentos na tributação. Embora existam justificativas teóricas que tentam explicar esse padrão, seu exame foge ao escopo do presente trabalho.

No entanto, pudemos constatar o fato de que governos menos coesos, ao necessitarem fazer concessões políticas para cumprirem seus objetivos, exibem maior propensão a tributar, confirmando a tese identificada na literatura. Lembramos que a coesão do governo é uma função positiva da estabilidade ministerial e negativa do número de partidos no gabinete e do número efetivo de partidos na Câmara Baixa. Desse modo, uma reforma no sistema político que vise tornar o Parlamento uma assembléia de representação mais homogênea, com um menor número de partidos políticos, tende a contribuir para uma redução da carga tributária brasileira no longo prazo.

Em relação à taxa de desconto do governo, confirmamos a tese de Cukierman et al. (1992) de que governos preponderantemente orientados por preocupações de curto prazo apresentam elevada taxa de desconto e, por conseguinte, preferem financiar seus gastos por meio da emissão primária de moeda (imposto inflacionário) e não pelo aumento tradicional de impostos. Esse fato também é confirmado pelo sinal negativo associado à variável taxa de inflação incluída como regressor de controle adicional em nosso modelo básico.

De uma perspectiva qualitativa, os resultados obtidos da estimação da forma reduzida se mostraram compatíveis com aqueles da estimação da forma estrutural das equações básicas de oferta e demanda por tributação.

Portanto, concluímos que não apenas regimes políticos, mas também variáveis intra-regimes influenciam o comportamento da carga tributária no Brasil. Ao fazer uma análise das instituições políticas brasileiras, esse trabalho contribui para esclarecer também a importância da política para a questão tributária, uma atividade preponderantemente estatal. Além disso, ao construirmos variáveis que procuram

capturar os efeitos de Constituições, sistemas de governo e organização político-partidária, pretendemos abrir espaço para um debate quantitativamente mais rico do papel das instituições e atributos governamentais sobre os resultados de política econômica.



## 7. Bibliografia

ALESINA, A. *et alli.* (1997). **Political cycles and the macroeconomy.** Cambridge: The MIT Press.

ALESINA, A.; ROSENTHAL, H. (1995). **Partisan politics, divided government and the economy.** Cambridge, UK: Cambridge University Press.

ALESINA, A.; WACZIARG, R. (1998). Openness, country size and the government. **Journal of Public Economics**, v. 69, p. 305-321.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. (1995). Fiscal expansions and adjustments in OECD countries, **Economic Policy**, v. 21, p. 205-248.

AMES, B. (2001). **The Deadlock of Democracy in Brazil.** Ann Arbor, USA: The University of Michigan Press.

AMORIM NETO, O; BORSANI, H. (2004). Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America, **Studies in Comparative International Development**, v. 39, p. 3-27.

AMORIM NETO, O. (2006). **Presidencialismo e governabilidade nas Américas.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung.

ARVATE, P. *et alli.* (2008). Existe Influência da Ideologia sobre o Resultado Fiscal dos Governos Estaduais Brasileiros?, **Estudos Econômicos**, v. 38, n. 4, p. 789-814.

ARVATE, P. (2005). **Instituições e Resultados Fiscais no Brasil.** In: Ciro Biderman; Paulo Roberto Arvate. (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil.* Rio de Janeiro: Elsevier.

BÉRTOLA, L. *et alli.* (2006). An exploration into the income distribution in Brazil, 1839-1939. XIV **International Economic History Congress. Helsinki, Finland, August 2006.**

BONELLI, R; RAMOS, L. (1993). Distribuição de renda no Brasil: avaliação das tendências de longo prazo e mudanças na desigualdade desde meados dos anos 70, **Revista de Economia Política**, v. 13, n. 2, p. 75-97.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. (2005). Political budget cycles in new versus established democracies, **Journal of Monetary Economics**, v. 52, p. 1271-1295.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. (1998). Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos, **IPEA – Texto para Discussão**, n. 621.

CAMERON, D. (1978). The expansion of the public economy: a comparative analysis, **American Political Science Review**, v. 72, p. 1243-1261.

- CARVALHO, J. M. de (2001). **Cidadania no Brasil: O Longo Percurso**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- CHEIBUB, J. A. (1998). Political regimes and the extractive capacity of governments: taxation in democracies and dictatorships, **World Politics**, v. 50, p. 349-376.
- COPPEDGE, M. (1997). A classification of Latin American political parties, **Kellogg Institute Working Paper Series**, n. 244, University of Notre Dame.
- CUKIERMAN, S. *et alli.* (1992). Seigniorage and Political Instability, **American Economic Review**.
- DEININGER, K.; SQUIRE, L. (1996). A new data set measuring income inequality, **The World Bank Economic Review**, v. 10, n. 3, p. 565-591.
- EASTERLY, W.; REBELO, S. (1993). Fiscal policy and economic growth: an empirical investigation, **Journal of Monetary Economics**, v. 32, p. 417-458.
- ENGLE, R. F.; GRANGER, C. W. J. (1991). **Long-run economic relationships**. Oxford, UK: Oxford University Press.
- GARRETT, G. (2001). Globalization and government spending around the world, **Studies in Comparative International Development**, v. 35, p. 3-29.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. (2007). **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora CAMPUS.
- GIL, A. C. (2006). **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Editora Atlas.
- GOLDSMITH, R. W. (1986). **Brasil 1850-1984: Desenvolvimento financeiro sob um século de inflação**. São Paulo: Editora Harper & Row do Brasil.
- GREENE, W. (2003). **Econometric analysis**. New Jersey: Pearson Education.
- GREMAUD, A. P. *et alli.* (2007). **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas.
- GUJARATI, D. (2006). **Econometria básica**. Rio de Janeiro: Elsevier.
- HALLERBERG, M.; MARIER, P. (2004). Executive authority, the personal vote and budget discipline in Latin American and Caribbean countries, **American Journal of Political Science**, v. 48, p. 571-587.
- HIBBS, D. (1987). **The American political economy: electoral policy and macroeconomics in contemporary America**, Cambridge, USA: Harvard University Press.
- HOFFMAN, R. (1979). Estimação da desigualdade dentro de estratos no cálculo do índice de Gini e da redundância, **Pesquisa em Planejamento Econômico (IPEA)**, v. 9, p. 719-738.

- INMAN, R.; FITTS, M. (1990). Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the US Historical Record, **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 6 (*special issue*), p. 79-132.
- JOHNSTON, J; DINARDO, J. (1997). **Econometric methods**. New York: McGraw-Hill.
- KENNEDY, P. (1998). **A guide to econometrics**. Cambridge, USA: The MIT Press.
- LEE, W. (2003). Is democracy more expropriative than dictatorship? Tocquevillian wisdom revisited, **Journal of Development Economics**, v. 71, p. 155-198.
- LEVI, M. (1988). **Of rule and revenue**. Berkeley, EUA: University of California Press.
- LINDERT, P. (1996). What limits social spending? **Explorations in Economic History**, v. 33, p. 1-34.
- MAINWARING, S. *et alli*. (2001). Classificando Regimes Políticos na América Latina: 1945-1999, **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, p. 645-687.
- MELTZER, A.; RICHARD, S. (1978). Why government grows (and grows) in a democracy, **Public Interest**, v. 52, p.111.
- MELTZER, A.; RICHARD, S. (1981). A rational theory of the size of government. **Journal of Political Economy**, v. 89, p. 914-927.
- MONTEIRO, J. V. (2001). **As regras do jogo – o Plano Real: 1997-2000**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MUELLER, B.; C. PEREIRA. (2002). Comportamento estratégico em coalizões presidencialistas: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, v. 45, p. 265-302.
- NICOLAU, J. (2004). **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- OLSON, M. (1965). **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**, Cambridge: Harvard University Press.
- PERSSON, T; TABELLINI, G. (2003). **The economic effects of constitutions**. Cambridge, USA: The MIT Press.
- ROUBINI, N.; SACHS, J. (1989). Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, **European Economic Review**, v. 33, p. 903-938.
- SANTOS, M. H. C. *et alli*. (1997). **O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel**. In E. Diniz e S. Azevedo (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UnB/ENAP.
- SANTOS, W. G. dos. (2002). **Votos e partidos: almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SANTOS, W. G. dos. (2007). **Governabilidade e democracia natural**. Rio de Janeiro: Editora FGV.

SARTORI, G. (1982). **Partidos políticos e sistemas partidários**. Brasília: Editora UnB.

SHEPSLE, K. A.; WEINGAST, B. R. (1981). Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice, **Public Choice**, v. 37, p. 503-519.

STEINMO, S.; TOLBERT, C. (1998). Do institutions really matter? Taxation in Industrialized Economies, **Comparative Politics Studies**, v. 31, n. 2, p. 165-177.

TAVARES, J. (2004). Does right or left matter? Cabinets, credibility and fiscal adjustments, **Journal of Public Economics**, v. 88, p. 2447-2468.

WEINGAST, B. (1979). A Rational Choice Perspective on Congressional Norms, **American Journal of Political Science**, v. 23, n. 2, p. 245-262.

## ANEXO 1 – NOTAS SOBRE O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

Com o crescimento da importância e das atribuições do Estado, tornou-se necessário proceder a uma melhor organização de suas receitas e despesas, nascendo, assim, o orçamento público. O seu aprimoramento o transformou em uma ferramenta indispensável para as instituições governamentais, tornando-o um instrumento absolutamente necessário ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder. Tem sido assim em todas as esferas de governo, desde a sua origem até os dias de hoje, em face de sua relevância para todos os segmentos da sociedade.

No Brasil, o orçamento público também sempre constituiu um poderosíssimo instrumento de controle dos recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens públicos e transferências governamentais. É tão importante que, historicamente, todas as constituições federais e estaduais, bem como as leis orgânicas dos municípios, sempre consagraram dispositivos sobre a programação do orçamento público. A periodização que fazemos a seguir busca retratar a matéria orçamentária no Brasil desde 1946, primeiro ano a partir do qual dispomos de dados.

A quinta constituição do Brasil foi promulgada em 18/09/1946, logo após a redemocratização do País, com o fim da ditadura varguista do Estado Novo. Pelo seu conteúdo, o Executivo continuou a elaborar o projeto de lei orçamentária, passando, porém, a encaminhá-lo às casas do Congresso para discussão e aprovação, *inclusive com a prerrogativa de emendas*.

O regime político resultante do movimento dos militares, em 1964, assumiu características autoritárias nunca vistas antes. Em consequência, a sexta constituição brasileira, outorgada em 24/01/1967, estabeleceu regras de orçamento única e exclusivamente a favor do centralizador Poder Executivo, estendendo-as inclusive às esferas subnacionais do Executivo. A grande decepção, em matéria de orçamento, ficou por conta da retirada sumária das prerrogativas do Poder Legislativo quanto às iniciativas de leis e emendas que criassem ou aumentassem despesas (ver art. 65).

Destaca-se ainda a fundamental importância da Lei nº 4.320, 17/03/1964 para o processo orçamentário, em todas suas esferas de governo (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal). Nesse seu longo período de vigência, em momento algum serviu de empecilho para o surgimento de significativas reformas orçamentárias e financeiras, da adoção de técnicas mais modernas, o que lhe dá, efetivamente, o honroso aspecto de lei básica de orçamento. A definição de orçamento mais comumente usada no Brasil advém de seu art. 2º, que estabelece que:

*A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.*

Ainda em 1967, o Decreto-Lei nº 200 criou o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, com a competência de elaborar a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual.

A década de 1980 iniciou-se, no campo político, com fortes pressões populares pela distensão do regime autoritário e abertura institucional. Os movimentos sociais ganharam as ruas em busca da redemocratização do País e do resgate das liberdades individuais. Finalmente, em 05/10/1988, o País recebeu sua sétima Carta Magna, em vigor atualmente. A partir da sua promulgação ocorreram mudanças substanciais na prática orçamentária, introduzindo-se novas práticas também em nível de Estados e municípios.

No campo técnico, as reformulações adotadas deram maior democratização às políticas públicas e uma participação mais ampla do Poder Legislativo no estabelecimento da programação econômico-financeira do Estado. Assim, a Constituição Federal de 1988 *resgatou as prerrogativas do Congresso Nacional de criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo*. Além disso, trouxe melhor entendimento para a questão ao precisar a composição do orçamento anual, que passou a ser integrado pelo orçamento fiscal, pelo orçamento da seguridade social e pelo orçamento de investimentos das estatais, explicitando quais receitas e despesas públicas deveriam integrar o orçamento público e merecer, portanto, aprovação legislativa.

Em atendimento à própria Constituição Federal (CF/1988), foi aprovada, no ano 2000, a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal – Lei nº 101/2000, que introduziu inovações na administração das finanças públicas, instituindo mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos.

Portanto, o orçamento público é (e sempre foi) uma lei anual que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para o atendimento das demandas da sociedade, em face da escassez de recursos. O Executivo, ao encaminhar a proposta orçamentária, torna explícito o conflito de interesses entre as possíveis alocações de recursos e a distribuição dos custos entre os diversos segmentos da sociedade.

Mas o jogo orçamentário não acaba depois que o orçamento é aprovado pelo Congresso e sancionado pelo presidente da República. Mesmo esgotadas essas etapas, ainda é possível modificar o projeto mediante créditos adicionais que abrem a possibilidade de introduzir novas emendas com potencial de redistribuir recursos. Esse mecanismo institucional torna o processo orçamentário quase interminável, convertendo-o em um jogo seqüencial em que Executivo e Congresso interagem em mais de uma ocasião. Contudo, o Executivo participa desse jogo em uma posição mais favorável, pois se utiliza da assimetria de informações e de mecanismos institucionais que lhe outorgam consideráveis poderes discricionários.

## ANEXO 2 – CONSTRUÇÃO DA TAXA DE DESCONTO DO GOVERNO

Sejam  $z_t$  a data 31/12/ $t$ ,  $doe_{it}$  a data de entrada do Presidente  $i$  no ano  $t$ ,  $dox_{it}$  a data de saída do Presidente  $i$  no ano  $t$  e  $w_t$  a data 01/01/ $t$ . Além disso, defina  $c_t$  como a duração (em dias) do mandato constitucional do Presidente da República vigente no ano  $t$ . Considere também que, se uma nova Constituição alterar a duração do mandato, as novas mudanças legais só entrarão em vigor a partir do ano em que um novo Presidente assumir. Assim, definimos as seguintes variáveis:

1. O tempo de exercício (em dias) do Presidente  $i$  no ano  $t$ ,

$$Posse_{it} = \begin{cases} z_t - doe_{it}, & \text{se } t=t \text{ e } \lambda \neq t \\ 365, & \text{se } t \neq \lambda \neq t \\ dox_{i\lambda} - w_\lambda, & \text{se } \lambda=t \text{ e } \lambda \neq t \\ dox_{i\lambda} - doe_{it}, & \text{se } t=\lambda=t \end{cases}$$

2. O tempo (em dias) para o término do mandato constitucional do Presidente  $i$ , tendo como referência o primeiro dia de cada ano subsequente ao daquele em que tomou posse,

$$Term_{it} = \begin{cases} c_t, & \text{se Presidente } i \text{ assumiu no ano } t \\ c_t - \sum_{\tau}^{t-1} Posse_{i\tau} \equiv \alpha \\ c_t - \sum_{\tau}^{t-1} Posse_{i\tau} - \sum_{\tau}^{t-1} Posse_{j\tau}, \forall j > i |_{j \in \Phi_i} \equiv \beta \\ 0, & \text{se } \alpha \leq 0 \text{ ou } \beta \leq 0 \end{cases}$$

onde  $\Phi_i$  define o período de tempo legal do mandato do Presidente  $i$  e  $\forall j > i |_{j \in \Phi_i}$  é entendido como todo Presidente  $j$  que sucedeu  $i$  para cumprir o final do mandato legal de  $i$ , sendo lido como “para todo  $j$  maior do que  $i$  restrito a  $j$  pertencente a  $\Phi_i$ ”.

3. A permanência média (em dias) dos chefes do Executivo anteriores ao Presidente  $i$ ,

$$Med_{it} = \frac{\sum_{j < i} dox_{it} - doe_{it}}{i-1}, \quad i = 2, 3, \dots, 35 \text{ e } j = 1, 2, \dots, 35$$

A variável *MED* captura a permanência média dos chefes do Executivo a partir de Floriano Peixoto, o segundo Presidente da República do Brasil, ( $i = 2$ ), tendo como referência o primeiro Presidente da República, qual seja, Deodoro da Fonseca ( $j = 1$ ).

Em seguida, sendo a variação percentual do PIB per capita, *MED* e *TERM* as variáveis explicativas, usamos um modelo de *duration* (onde a permanência no cargo é nossa variável dependente) para obter a probabilidade de destituído do cargo que cada Presidente se defronta enquanto está no poder. Adicionalmente, escolhemos distribuição de Weibull como parametrização dessa probabilidade ou taxa de falha (*hazard rate*, em inglês), de forma a permitir que ela seja uma função estritamente monótona (crescente ou decrescente) durante o intervalo de tempo que cada presidente esteve no cargo. Feito isto, obtemos os valores preditos para *hazard*,

Finalmente, definimos:

$$DISC_t = \left( \frac{1}{365} \right) \sum_j Posse_{jt} (haz_{jt})$$

Isto é, são os valores preditos da taxa de falha ponderados pela permanência (em dias) de cada Presidente naquele ano  $t$ . Note que, quando não houver transição, o valor de DISC será somente o respectivo HAZ.



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)