

Marcos Mendes  
*Senado Federal*

### SUMÁRIO

Este capítulo trata, inicialmente, do conceito político de federalismo e das formas alternativas de organização dos estados modernos: os governos unitários e as confederações, para em seguida tratar do conceito mais restrito, federalismo fiscal. Assim, o capítulo trata do surgimento e das bases da teoria do federalismo fiscal. Analisa a teoria normativa do federalismo fiscal e discute a literatura empírica e positiva, apresentando o caso brasileiro.

### PALAVRAS-CHAVE

Federalismo; federalismo fiscal; guerra fiscal; competências tributárias; desequilíbrio vertical; desequilíbrio horizontal; externalidades; bem público; descentralização; estados; municípios; preferências locais; transferências intergovernamentais.

### INTRODUÇÃO

Por que existem, em uma mesma cidade, hospitais administrados pelo governo federal e pelo governo estadual? Por que não é comum haver universidades públicas municipais? Por que o imposto de renda é cobrado pelo governo federal e o imposto sobre a propriedade de imóveis urbanos é arrecadado pelos municípios? Por que existem tantos níveis de governo (federal, estadual e municipal): não bastaria um governo único em Brasília, cuidando de todos os serviços públicos? E já que existem vários governos, por que cada um deles não administra suas receitas e despesas por conta própria, tornando desnecessárias as transferências de dinheiro entre eles? Por que grande quantidade de prefeitos “invade” Brasília frequentemente para pressionar o governo federal a “liberar recursos” para os municípios? E por que existe conflito de interesse entre o governo federal e os governadores de estado quando se discute a necessidade de reformar o sistema tributário (*vide* Capítulo 9) do país?

Este capítulo procura responder a essas questões ao estudar o conceito de federalismo fiscal, que, de forma preliminar, pode ser definido como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo: quem (que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos (saúde, saneamento, educação, limpeza, iluminação, segurança pública, estabilidade macroeconômica, assistência aos pobres etc.).

A idéia principal é buscar uma divisão de tarefas que maximize a eficiência do setor público. Por exemplo, um governo estadual enfrentaria dificuldades operacionais para cobrar

imposto de renda, pois os moradores daquele estado podem ser donos de empresas ou trabalhar em outros estados, e seria dispendioso (ou impossível) checar, em todo território nacional, as informações necessárias para tributar a totalidade da renda do indivíduo. As oportunidades para sonegação seriam amplas. Daí porque é mais eficiente que o imposto de renda seja cobrado pelo governo federal, que tem maior capacidade para obter dados sobre a renda do cidadão em qualquer lugar do país.

Por outro lado, um estado tem facilidade para cobrar imposto sobre a propriedade dos veículos que estão registrados no departamento estadual de trânsito, assim como um município tem meios de tributar os imóveis construídos dentro de seu perímetro urbano.

Olhando para o lado do gasto, percebe-se que não faria sentido que um município tivesse uma universidade pública (a menos que fosse um município muito populoso), pois os custos fixos de uma universidade são altos, sendo necessários muitos alunos para compensar esse custo. Provavelmente seria necessário que essa universidade absorvesse alunos de outras cidades e até de outros estados para ter escala suficiente para operar. Assim sendo, é melhor que as universidades públicas sejam administradas e financiadas pelos governos estaduais ou pelo governo federal.

Por outro lado, o governo municipal é o melhor agente para executar obras na área urbana, como a instalação e manutenção da iluminação pública ou o calçamento de ruas. O administrador municipal está encarregado de uma área territorial menor, tendo condições de dar atenção aos serviços públicos de menor escala e que requerem conhecimento detalhado quanto aos tipos de serviços mais demandados em cada rua ou bairro. Além disso, esse tipo de serviço vai beneficiar os moradores das áreas próximas, que vivem e pagam impostos ao município que executa a obra.

Seria ingênuo, contudo, imaginar que um país venha a criar diferentes níveis de governo apenas para aumentar a eficiência do setor público como ente provedor de serviços. O federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, é um conceito político mais antigo e mais amplo que a idéia de federalismo fiscal. Nessa expressão, o adjetivo “fiscal” restringe o tipo de “federalismo” de que estamos falando. O termo *federalismo*, desacompanhado do adjetivo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas. A história forjou, em diversos países, diferentes pactos de divisão de poderes.

No caso brasileiro, por exemplo, o município colonial era uma instância de poder bastante forte e ampla. Nos primeiros anos de colonização, os governos gerais eram frágeis e as câmaras municipais exerciam o poder político de fato. Ao final do século XVII, quando a descoberta do ouro aumentou o interesse de Portugal pela colônia, houve uma centralização do poder, e os municípios perderam suas funções judiciárias e seu poder político, caminhando para o modelo de município administrativo.<sup>1</sup>

No caso dos Estados Unidos, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay propuseram a formação da federação norte-americana como uma forma de reduzir a autonomia política e militar de cada um dos estados e evitar a eclosão de uma luta fratricida. Tratava-se de criar um governo central forte, que monopolizasse o poder militar e reduzisse o poder dos estados.<sup>2</sup>

O federalismo também é uma forma de permitir que diferentes culturas ou tradições religiosas convivam dentro de um mesmo país. No Canadá, por exemplo, o sistema federativo

<sup>1</sup> Zenha (1948).

<sup>2</sup> Hamilton, Madison & Jay (1962).

tem permitido manter unidos canadenses de origem inglesa e francesa. Parte da antiga União Soviética mantém-se unida, formando a Federação Russa, com as diferenças étnicas e históricas sendo acomodadas pela ampliação da autonomia política local.

Quando os economistas passaram a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica, o que ocorreu por volta de 1950, as federações já existiam. Mudar tradições políticas e alterar pactos constitucionais é um processo lento e difícil. Assim, pode-se dizer que o federalismo fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações.

Este capítulo trata, inicialmente, do conceito político de federalismo e das formas alternativas de organização dos estados modernos: os governos unitários e as confederações. Em seguida passa-se ao conceito mais restrito, de federalismo fiscal. A terceira seção expõe o surgimento e as bases da teoria do federalismo fiscal, enquanto a quarta seção expõe a teoria normativa do federalismo fiscal. A quinta seção mostra um painel do federalismo fiscal brasileiro à luz da teoria normativa. A sexta seção reúne tópicos da literatura empírica e positiva, que muitas vezes contradizem ou contestam a teoria normativa, bem como abordagens teóricas que ampliam o escopo de análise do federalismo fiscal. A sétima seção discute problemas e características do federalismo fiscal brasileiro à luz das referências teóricas da seção anterior. A última seção apresenta as conclusões.

## 2 FEDERALISMO COMO CONCEITO DE ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-CONSTITUCIONAL

Na prática, a organização político-constitucional dos governos pode ser classificada em três tipos: governos unitários, federais e confederados. Um governo unitário é aquele no qual o controle das decisões governamentais está nas mãos do governo nacional. Não há governos estaduais ou municipais com poderes políticos constitucionais, mas apenas agências locais sob o comando do governo central. São exemplos desse tipo de sistema o Japão, Portugal, Espanha e Nova Zelândia.<sup>3</sup>

Os sistemas confederados são aqueles em que os estados membros são politicamente mais fortes que o governo central. É o caso, por exemplo, da recém-criada União Européia e dos Estados Unidos no período de 1776 a 1787. Nesse caso, o governo central é um mero coordenador de esforços. Cada membro tem suas próprias leis (código civil, legislação penal, comercial, previdenciária etc.) mas concorda em abrir mão de parte de seu poder de legislar para ter uma legislação comum com os demais membros da confederação (um único Banco Central, uma única política de imigração, um sistema de tributação integrado etc.), visando obter vantagens decorrentes da integração sem perder soberania política. As decisões individuais são a regra, sendo coletivas apenas as ações previamente acordadas entre os membros.

O sistema de governo *federal* representa um grau de unificação maior que o sistema confederado, com a preponderância do governo central sobre as demais esferas, principalmente no que diz respeito à soberania nacional. A constituição atribui a duas ou mais esferas de governo subnacionais (estados, províncias, municípios) algum grau de autonomia, competências legais e áreas próprias de ação.

<sup>3</sup> Um governo unitário não leva, necessariamente, a uma administração centralizada. Os seus escritórios e agências regionais podem dispor de um alto grau de autonomia em suas decisões. Shah (1994) cita a China como um exemplo de país de governo unitário onde há uma grande descentralização executiva das decisões.

No caso brasileiro, o artigo 18 da Constituição Federal estabelece que:

“Art.18 A organização político-administrativa da República *Federativa* do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (grifo nosso).

Trata-se, portanto, de uma federação organizada em três níveis (União, estados/Distrito Federal e municípios). A despeito da *autonomia* concedida aos estados, Distrito Federal e municípios, a União tem competências *privativas*, definidas no artigo 22 da Constituição, que lhe conferem a responsabilidade pela *soberania* e integração nacional, tais como legislar sobre:

“I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

VI – serviço monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiro;

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional”.

Já os municípios têm competências privativas associadas a serviços públicos de caráter local (artigo 30 da Constituição), tais como o transporte coletivo e as leis de parcelamento do solo. E os estados têm competência privativa *residual*, uma vez que no artigo 25, §1º, da Constituição fica estabelecido que:

“São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

Não se trata, contudo, de uma organização estanque, em que cada nível de governo cuida de suas atribuições sem se preocupar com o que se passa nas demais esferas. Há grande sobreposição de tarefas. O artigo 23 da Constituição lista os assuntos que são de competência comum das três esferas, o que significa que precisa haver coordenação de esforços. Como exemplo dessas competências temos a saúde e assistência pública, a proteção ambiental, o combate à pobreza e a educação para o trânsito.

### 3 AS BASES DA TEORIA ECONÔMICA DO FEDERALISMO FISCAL

A teoria econômica da descentralização fiscal tem seu marco inicial com a publicação de dois artigos de Samuelson (1954 e 1955) que introduziram o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar.<sup>4</sup> Dado que o bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo por outro, então ninguém teria incentivo a revelar sua real demanda por esse tipo de bem. Cada indivíduo preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem precisar pagar.

#### **Tiebout: concorrência entre governos locais revela preferência por bens públicos**

Para lidar com esse problema, Charles Tiebout<sup>5</sup> propôs, em 1956, que a descentralização fiscal poderia ser capaz de induzir o consumidor a revelar suas preferências por bens públicos.

<sup>4</sup> Para o conceito de bem público ver livros-texto de microeconomia, tais como Kreps (1990).

<sup>5</sup> Tiebout (1956).

Sua idéia básica é a de que em vez de haver um único governo, que tenta adivinhar as preferências (não-reveladas) dos cidadãos, para lhes ofertar bens públicos, o território nacional poderia ser retalhado em diversas jurisdições, cada uma sendo comandada por um pequeno governo. Cada governo ofertaria uma cesta de bens públicos diferente. Cada família escolheria viver na jurisdição onde o governo ofertasse a cesta de bens públicos e impostos que fosse de sua preferência.

Ao optar por viver em uma dada comunidade, a família estaria revelando sua preferência pela cesta de bens públicos e impostos existente naquela comunidade. Esta é a idéia de que as famílias podem “votar com os pés”, ou seja, mudarem-se para a comunidade que melhor atende às suas necessidades em termos de bens públicos e impostos.

Assim, a descentralização fiscal aparece como uma forma de mimetizar o mercado de bens privados para regular a oferta e demanda de bens públicos. Os diversos governos locais seriam as “firmas” que ofertariam bens públicos. As famílias seriam os consumidores que, ao se mudarem de uma cidade para outra, estariam “indo ao mercado” buscar os bens públicos de sua preferência, pelo “preço” (carga tributária cobrada pelo governo local) que lhes parecesse adequado.

Em Tiebout, o grande mérito da descentralização fiscal está no estímulo à concorrência entre os governos locais (estados e municípios). Tal concorrência, assim como ocorre no mercado de bens privados, estimularia inovações tecnológicas e a adoção de inovações bem-sucedidas por todos os governos locais. Já em um sistema em que um único governo central monopolizasse a produção e oferta de bens públicos não haveria tal estímulo à inovação.

Tiebout reconhece as limitações de seu modelo, concluindo que: “Enquanto a solução não pode ser perfeita pelas rigidezes institucionais, isso não invalida a sua importância” (tradução livre).<sup>6</sup>

#### **Oates: cooperação entre níveis de governo aumenta eficiência do setor público**

Wallace Oates<sup>7</sup> vê o federalismo fiscal como um meio termo entre uma administração pública centralizada e uma administração amplamente descentralizada. Ele procura mostrar que o federalismo fiscal pode reunir as vantagens de cada um dos casos extremos e, ao mesmo tempo, minimizar os defeitos de cada um daqueles casos.

Um setor público descentralizado, que não tivesse um governo central, mas apenas governos locais administrando partes estanques do território nacional, teria sérias dificuldades para implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, bem como para ofertar bens públicos que beneficiassem toda a nação como, por exemplo, a segurança nacional. Já no extremo oposto, com um único governo central cuidando de tudo, ocorreria uma situação ineficiente, pois esse governo não conseguiria atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização da ação do governo pelos cidadãos.

Começemos pelo caso da descentralização extrema. Suponha um país onde há o livre trânsito de pessoas em todo território e o uso de um único padrão monetário. Se não existisse um governo central, com toda a administração pública sendo realizada por governos locais (estados e municípios), seria praticamente impossível para o setor público implementar uma política macroeconômica (busca do pleno emprego, da estabilidade de preços e do equilíbrio de balanço de pagamentos). Qualquer governo local criaria papel-moeda que poderia ser utilizado para comprar bens e serviços em todo o país. Seria mais interessante para cada municipalidade financiar seus gastos emitindo dinheiro do que arrecadando impostos de seus moradores. O resultado seria o descontrole da inflação.

Mesmo que não tivessem controle sobre a política monetária, os governos locais teriam muitas dificuldades para realizar uma política de expansão do gasto público com vistas a

<sup>6</sup> Tiebout (1956, p. 424).

<sup>7</sup> Oates (1972).

estimular o crescimento econômico e o emprego dentro de suas jurisdições. Isso porque o efeito positivo do gasto público sobre a economia não ficaria restrito ao território do estado ou município que adotou tal política. Como há livre-comércio entre esse governo e os demais, parte do impacto positivo beneficiaria as economias dos municípios e estados vizinhos. Sabendo dessa possibilidade, cada governo local evitaria realizar uma política de estímulo ao crescimento econômico, esperando que os governos vizinhos a fizessem, pois, com isso, gozariam dos benefícios sem ter de arcar com os custos gerados por essa política. Esse é o clássico problema do *free rider*.

Também seria muito difícil realizar uma política de redistribuição de renda em um país onde o setor público fosse amplamente descentralizado, não dispondo de um governo central. Como há ampla mobilidade dos indivíduos, que podem decidir onde morar, se uma municipalidade adotasse medidas para aumentar a taxa dos ricos e transferir recursos aos pobres, haveria a atração de pobres de outras localidades onde o orçamento público não lhes fosse tão favorável e o estímulo à saída dos mais ricos. Ao final, aquele município conseguiria chegar a uma melhor distribuição de renda, mas à custa de uma redução da renda *per capita* municipal.

O tipo de dificuldade apresentado aqui ocorreria na produção de qualquer bem público que gerasse externalidades (*vide* Capítulo 2). Suponha uma fábrica instalada no município A, que gera empregos aos moradores desse município, mas que também gera poluição que afeta tanto o município A quanto o município B. O município A recebe vantagens (emprego) e desvantagens (poluição), enquanto o município B só recebe as desvantagens (poluição). Por isso, o município A terá menos estímulo a impor uma legislação de controle de poluição, aceitando um nível de deterioração do meio ambiente mais elevado do que aquele desejado pelo município B. Somente um governo central, que levasse em conta, de forma equilibrada, os interesses das duas partes, poderia estabelecer uma política ótima que equilibrasse conservação ambiental com geração de emprego.

A descentralização excessiva também enfrentaria problema no caso de serviços públicos cuja produção envolva economias de escala. Um pequeno município de, digamos, dez mil habitantes, não tem clientela suficiente que justifique a construção de um hospital com atendimento para casos complexos (cirurgias de alto risco, quimioterapia etc.). Esse tipo de serviço, se oferecido, certamente ficaria ocioso. Mais eficiente seria que um nível mais alto de governo (estado, por exemplo) construísse um hospital para atender a clientela de vários municípios vizinhos.

Vejamos agora o caso oposto, em que só houvesse um governo central, não existindo estados e municípios. O defeito básico de uma forma de governo unitária seria a sua provável insensibilidade à diversidade de preferências entre os residentes das distintas comunidades. Haveria uma tendência à uniformidade dos programas públicos para todas as comunidades.

Oates trabalha com a hipótese de que os governos locais conhecem melhor as preferências de seus cidadãos do que o governo central. Seria muito elevado para o governo central o custo de se obter informação sobre as preferências de cada comunidade, enquanto os governos locais, que estão mais próximos aos cidadãos, têm acesso a tal informação a baixo custo.<sup>8</sup>

Hayek<sup>9</sup> já havia proposto esse argumento em outro contexto, quando defendia a superioridade do sistema de preços em comparação a economias de planejamento central:

“Nós necessitamos da descentralização porque somente ela pode nos assegurar que os conhecimentos de circunstâncias particulares de tempo e espaço serão prontamente usados.” (Tradução livre)

<sup>8</sup> Outro argumento, exposto em Oates (1999), seria de que pressões políticas ou até mesmo regras constitucionais criam restrições a que o governo central forneça maior quantidade de serviços públicos em algumas jurisdições e menor quantidade em outras.

<sup>9</sup> Hayek (1945).

Para um bem público que atinja a todo país, ou seja, aquele que todos os indivíduos consomem na mesma quantidade, independente de seu estado ou município de residência (segurança nacional, liberdades individuais) a padronização não gera problemas. Mas no caso de bens públicos de alcance local ou regional (iluminação pública, calçamento de ruas, estradas estaduais), pode-se esperar que cada comunidade tenha preferências diferenciadas sobre que tipo de bens públicos produzir, em que quantidade e a que custo. Um município localizado próximo a áreas de florestas deve investir bastante em prevenção de doenças tropicais, enquanto um município metropolitano terá uma maior preocupação com questões de urbanização de favelas. Ou seja, a provisão de bens públicos de impacto local tende a ser mais eficiente se for feita por governos locais (estados e municípios).

Outro aspecto favorável à descentralização, na concepção de Oates, diz respeito à maior participação e fiscalização da população nas decisões do governo local. Se os gastos públicos locais são financiados por impostos cobrados dentro da própria comunidade, os contribuintes ficarão mais atentos para verificar se o seu dinheiro está sendo utilizado em projetos com uma boa relação custo-benefício. Em contraste, se existir apenas um governo central, arrecadando impostos de todo o país e fornecendo serviços públicos a todo o país, quebra-se a ligação direta entre o que o cidadão paga de impostos e o que ele recebe em serviços públicos.

Cada comunidade se comportaria como aquele indivíduo que, indo ao restaurante com um grupo de amigos, e tendo ficado acertado que a conta será dividida igualmente entre todos, trata de pedir os pratos mais caros do cardápio, para ampliar a sua relação benefício-custo individual. Se todos do grupo se comportarem assim, o resultado será uma conta muito mais alta. Ou seja, a demanda por serviços públicos seria impulsionada, produzindo-se bens públicos em uma quantidade superior ao que seria o ótimo social.

Assim, se um governo totalmente descentralizado e um governo totalmente centralizado apresentam problemas, o federalismo fiscal, formado por uma divisão de tarefas entre governo central e governos locais pode ser uma solução, dividindo entre os diferentes níveis de governo as tarefas mais adequadas para cada um deles. Nas próprias palavras de Oates.<sup>10</sup>

“A questão básica é alinhar as responsabilidades e instrumentos fiscais nos níveis apropriados de governo. (...) Mas para realizar estas diferentes vantagens nós necessitamos entender quais instrumentos funcionarão melhor centralizados e quais devem ser descentralizados.(...) Como um sub-grupo das finanças públicas, o federalismo fiscal estuda a estrutura vertical do setor público.” (Tradução livre)

Devem-se notar duas diferenças marcantes existentes na abordagem de Oates quando comparada à de Tiebout. Em primeiro lugar, enquanto Tiebout confiava na mobilidade como mecanismo para revelar as preferências dos indivíduos por diferentes cestas de bens públicos e tributos, Oates trabalha com a idéia de que o governo local conhece essa preferência (ou, pelo menos, a conhece melhor do que o governo central). Em Oates, mesmo que não houvesse qualquer mobilidade – de fatores de produção e de famílias – ainda existiriam ganhos no federalismo fiscal, decorrentes da correta divisão de funções entre níveis de governo.

Em segundo lugar, para Tiebout a importância da descentralização estaria na competição “horizontal”, ou seja, na competição entre os governos locais. Essa competição, em que cada comunidade buscava atrair moradores, é que permitia que o mercado de bens públicos mimetizasse o mercado de bens privados. Embora Oates também concorde com esse efeito da descentralização, citando explicitamente Tiebout em seu trabalho,<sup>11</sup> ele aponta outros ganhos,

<sup>10</sup> Oates (1999).

<sup>11</sup> Oates (1972, p. 29).

que decorreriam da cooperação “vertical”, ou seja, de uma divisão “amigável” de funções entre o governo central e os governos locais (estados e municípios). Ou, como expresso na citação anterior: o federalismo fiscal estuda a estrutura vertical do setor público. (Tradução livre).

### Gordon: explicitando externalidades

Embora Oates já chamasse atenção para o importante papel das externalidades quando se trata de comparar centralização *versus* descentralização, ele não fez uma análise exaustiva das possíveis externalidades envolvidas nesse processo. Roger Gordon<sup>12</sup> se propôs a realizar essa tarefa. Gordon examina quais as diferenças entre dois processos de decisão. O primeiro deles é centralizado, como se todas as jurisdições formassem um *pool* e decidissem definir tributos e cesta de bens públicos que maximizassem o bem-estar conjunto. No segundo, o processo é descentralizado, com cada jurisdição preocupando-se apenas com os seus próprios moradores.

A diferença básica entre os dois processos é que, com a decisão descentralizada, cada comunidade não leva em conta os efeitos positivos e negativos de suas decisões fiscais sobre o bem-estar dos residentes de outras comunidades. Em virtude da ampla mobilidade de fatores de produção e de indivíduos (tanto para fazer compras quanto para escolher local de residência), em um contexto de decisão descentralizada poderiam surgir diferentes tipos de externalidades, descritas a seguir. Observe que os casos listados nos itens 2 e 3 já haviam sido considerados por Oates e comentados na seção anterior:

1. *Exportação de tributos*: cada comunidade (estado ou município) pode criar tributos que incidam sobre não-residentes. No Brasil, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um exemplo dessa situação. Uma pessoa que compre, em Sergipe, um carro produzido em São Paulo, estará pagando parte do imposto, embutido no preço do carro, ao estado de São Paulo, ainda que nunca tenha ido àquele estado ou usado os serviços públicos por ele ofertados. Em um processo de decisão descentralizada haveria uma tendência a se usar excessivamente esse tipo de tributo, para que os bens públicos locais fossem financiados por pessoas de outras comunidades.

2. *Externalidades positivas*: seriam ignorados os benefícios que os bens públicos proporcionam aos não-residentes. A preservação ambiental ou a prevenção de doenças em uma jurisdição, por exemplo, também geram benefícios às comunidades vizinhas. Decidindo isoladamente a alocação de recursos públicos, um governo local deixa de computar os benefícios a não-residentes. A consequência seria uma oferta insuficiente daqueles bens.

3. *Comportamento free rider*: um governo local pode deixar de prover (ou prover em menor quantidade) um serviço público uma vez que já goza dos benefícios proporcionados pela jurisdição vizinha. Também nesse caso o Brasil apresenta um caso típico. Municípios situados próximos a grandes cidades, em vez de construir seus próprios hospitais públicos, preferem oferecer ambulâncias para levar seus doentes para o hospital do município vizinho. Com isso economizam seus recursos à custa da sobrecarga do sistema hospitalar que é pago pelos contribuintes de outro município.

4. *“No meu quintal, não!”*: cada comunidade procura se livrar de atividades econômicas ou serviços públicos que, embora gerem benefícios à sociedade, também produzem efeitos negativos locais. Esse fenômeno é conhecido na literatura como

<sup>12</sup> Gordon (1983).

*not in my backyard* (“no meu quintal, não.”) e consiste na sobretaxação ou proibição (taxação infinita) de instalação na comunidade de atividades como usinas nucleares, depósitos de lixo ou penitenciárias. Por exemplo, os prefeitos costumam protestar quando o governo estadual anuncia que pretende construir uma penitenciária no seu município.

5. *Desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em outras jurisdições*: as decisões públicas quanto à tributação e gasto implicam alterações na distribuição da renda (alterando preços em diversas comunidades, afetando salários e custos de produção). Em um processo descentralizado, somente os impactos distributivos locais seriam levados em conta. No Brasil, por exemplo, há muitos anos tenta-se reduzir a incidência do ICMS (*vide* Capítulo 16) sobre os produtos da cesta básica. Mas não se chega a acordo, entre outros motivos, porque a perda de receita vai recair sobre os estados produtores de alimentos, que não estão dispostos a pagar o custo de uma melhor qualidade de vida dos pobres residentes em outros estados.

6. *Regressividade tributária e do perfil de gastos*: a mobilidade dos indivíduos tende a ser diretamente relacionada à riqueza (pessoas mais ricas têm maiores incentivos e melhores meios de se mudar para fugir de impostos), então haveria uma tendência dos governos locais a estabelecer estruturas tributárias e perfil de gastos públicos regressivos. Com isso, cada comunidade estaria espantando pobres e atraindo ricos para ali residirem.

7. *Desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições*: dado que os insumos utilizados pelo governo na geração dos serviços públicos também são tributados, é possível que um aumento de impostos em uma comunidade eleve o custo de produção de bens públicos em outra jurisdição, e isso não será levado em conta pela comunidade que decretou o aumento de impostos.

8. *Guerra fiscal*: as comunidades poderiam tentar manipular tributos, aquisição de insumos para bens públicos e oferta de bens públicos com vistas a gerar aumento de renda local à custa de outras comunidades. Ou seja, abre-se a possibilidade de uma guerra fiscal entre as comunidades. Esse é um problema típico da federação brasileira, em que os estados oferecem incentivos fiscais a grandes empresas para que elas se instalem em seus territórios. O resultado é a concessão de incentivos cada vez maiores, exigindo que outros contribuintes, não beneficiários dos incentivos, sejam excessivamente tributados, para manter o financiamento do setor público.

### 4 A TEORIA NORMATIVA

A argumentação de Oates a favor de um sistema de federalismo fiscal, associado ao menu de externalidades sugerido por Gordon, pode ser considerada o ponto de referência para uma extensa literatura normativa<sup>13</sup> que procura encontrar um modelo ótimo de federalismo, que permita maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas. Trata-se, portanto, de definir as competências tributárias (quem tributa o quê) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem faz o quê).

<sup>13</sup> Teoria normativa é aquela que diz como se deve fazer algo, em contraposição à teoria *positiva*, que estuda o que está posto, ou seja, como os fatos se dão na realidade. São exemplos da literatura normativa sobre federalismo fiscal: Banco Mundial (2000), Ahmad & Craig (1997), Burki, Perry & Dillinger (1999), Hemming & Spahn (1997), McLure Jr. (1997), Ter-Minassian (1997), Shah (1994), Musgrave (1983), Gramlich (1993), Bahl & Linn (1994), Inman & Rubinfeld (1996).

Além disso, é preciso estudar os casos em que se torna necessário utilizar transferências intergovernamentais, que funcionam tanto como instrumento para minimizar efeitos de externalidades quanto para sanar desequilíbrios financeiros decorrentes das decisões quanto à distribuição de tributos e gastos.

### 110) Distribuição das competências tributárias

A literatura que procura responder à questão “quem tributa o quê?”<sup>14</sup> estabelece cinco critérios para avaliar se um tributo é adequado à cobrança local:

- Facilidade de se exportar o tributo.
- Mobilidade da base tributária.
- Economia de escala na administração do tributo.

Quanto mais “exportável” for o tributo, quanto mais móvel for a sua base de incidência e quanto maior for a economia de escala na sua cobrança, mais forte o argumento para que o tributo seja alocado ao governo central. Além disso, há que se considerar três critérios adicionais:

- Não induzir a alocação ineficiente de recursos econômicos.
- Associação do tributo pago a benefícios providos pelo governo local.
- Viabilidade administrativa para cobrança do tributo.

Analisa-se, a seguir, cada um dos principais tipos de tributos (Capítulo 21) que incidem sobre as bases clássicas de tributação: o consumo, a renda e o patrimônio,<sup>15</sup> averiguando-se a sua adequação à cobrança local.

O primeiro deles seria o chamado Imposto sobre Valor Agregado (IVA) (Capítulos 21 e 11). O Brasil dispõe de dois impostos com características de IVA: o já citado ICMS e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). O primeiro é cobrado pelos estados e o segundo pela União.

O primeiro problema de se ter um imposto desse tipo cobrado no nível subnacional (estados e municípios) é que ele pode viabilizar a exportação de tributos. Se for cobrado “na origem” (onde o bem é produzido), o indivíduo que consumir o bem no estado B estará financiando o governo do estado A, onde a mercadoria foi produzida, uma vez que o valor do imposto é embutido no preço da mercadoria.

Se o IVA fosse arrecadado “no destino”, o consumo só poderia ser taxado pela comunidade onde reside o consumidor, o que evitaria a exportação de tributos. O problema é que a tributação no destino é complexa e dispendiosa. É muito mais fácil tributar um grande volume de mercadorias, no momento em que elas saem da fábrica (na origem), do que fiscalizar milhares de estabelecimentos comerciais, para tributar a mercadoria no momento da venda final (no destino). A tributação no destino, para ser administrada de forma descentralizada, requer controles alfandegários entre estados e o rastreamento das transações comerciais entre comunidades.

<sup>14</sup> Musgrave (1983), MLure Jr. (1997), Norregaard (1997), Hettich & Winer (1984), Bird (1999), Oakland (1992), Tanzi (1995).

<sup>15</sup> Para mais detalhes sobre as características de cada tipo de tributos, ver a Seção “Tributos”.

Por isso, a literatura não recomenda o uso de impostos IVA por governos subnacionais, indicando-o como um tributo que deve ser cobrado pelo governo central. Na verdade, o ICMS é citado como um caso único no mundo de imposto IVA cobrado por estados. A consequência disso é que a administração do tributo é extremamente complexa e vulnerável a sonegação.

Um tipo de imposto sobre consumo adequado para cobrança por municípios é aquele aplicado às vendas a varejo. Supõe-se nesse caso que as vendas são de pequeno valor, de modo que o consumidor não terá estímulo econômico para ir à cidade vizinha para comprar o mesmo produto, no caso de essa outra cidade aplicar alíquota menor. As alíquotas desses tributos deveriam, contudo, ser suficientemente baixas para não estimular a mobilidade dos consumidores em busca do menor preço e a consequente exportação de tributos.

O problema do imposto sobre vendas a varejo reside no quesito viabilidade administrativa. Da mesma forma que no caso do IVA cobrado no destino, a tributação sobre vendas a varejo exige uma grande quantidade de fiscais que percorrerão os inúmeros estabelecimentos comerciais fiscalizando vendas de baixo valor.

Outro imposto que não se presta à cobrança local é aquele cuja base de tributação tem muita mobilidade. É o caso da tributação sobre a renda (Capítulos 9 e 10). Se dois municípios impõem impostos sobre a renda de seus residentes, e um cobra uma alíquota mais alta que o outro, haverá uma indução à migração das pessoas para a cidade que cobra menos imposto. O raciocínio para o imposto de renda também vale para tributos sobre o lucro das empresas ou a sua folha de pagamento. Delegar a cobrança desse tipo de imposto a governos municipais e estaduais seria um estímulo à guerra fiscal, na qual cada governo procuraria cobrar o mínimo possível com vistas a atrair investimentos para seu território.

Um outro argumento contrário à cobrança desses impostos por governos locais diz respeito às economias de escala na administração da arrecadação e fiscalização. Dado que indivíduos e empresas podem auferir rendimentos em diferentes municípios ou estados, dificilmente uma comunidade conseguiria obter informações globais sobre o montante total a ser tributado; dando margem à sonegação e baixa eficiência tributária.

Uma prática comum em várias federações, não adotada no Brasil, é o compartilhamento de uma mesma base tributária por mais de um nível de governo. O chamado *piggy back* consiste na aplicação, pelos governos subnacionais, de uma alíquota extra ao tributo – em geral o imposto de renda – que se soma àquela cobrada pelo governo central. Assim, a fiscalização e normatização do imposto ficam por conta do governo central, e os governos locais pegam uma carona nessa estrutura operacional com a aplicação da alíquota adicional.

Os impostos sobre fatores imóveis (Capítulo 18), tais como a extração de recursos naturais e a propriedade, seriam os candidatos mais fortes para serem cobrados por governos subnacionais: o proprietário de um apartamento não poderia reagir a um aumento de impostos locais transportando seu imóvel para outra jurisdição. Contudo, mesmo nesse caso há problemas. Um prédio não muda de lugar em função de aumento de impostos, mas novos prédios podem não ser construídos em municípios onde o imposto é muito elevado. Além disso, a administração do sistema de avaliação das propriedades é tecnicamente complexa e dispendiosa o que, em pequenas comunidades, pode resultar em baixa viabilidade administrativa dos impostos sobre fatores imóveis.

No Brasil, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU – *vide* capítulo 14) é um dos principais tributos municipais. Todavia, observa-se que ele é uma fonte rentável de recursos apenas nas cidades médias e grandes, que têm economias de escala na sua arrecadação e para as quais compensam os custos das constantes atualizações das plantas de valores.

Há problemas também para a tributação local sobre recursos naturais de alto valor (petróleo, recursos minerais). Estes, em geral, estão geograficamente concentrados. Isso significa que as jurisdições onde se localizam os recursos se tornariam “ricas” em relação às demais, podendo reduzir a tributação sobre outras bases tributárias ou elevar o volume de

serviços públicos. Haveria, em conseqüência, a possibilidade de indução à migração de famílias e empresas em direção a esses municípios mais ricos, afetando a eficiência alocativa da economia.<sup>16</sup>

Uma fonte de receita tipicamente configurada para governos locais é a cobrança de *taxas* pelo uso de serviços públicos que não constituam bens públicos puros (pedágios, coleta de lixo, licenciamento de veículos). Essa fonte de receita tem o mérito de associar custo a benefício, induzindo o cidadão a revelar suas preferências de consumo.

→ O que se conclui desse receituário é que poucos são os tributos que se prestam à cobrança local. Na prática isso significa que os governos locais não são capazes de levantar receitas suficientes para prover os bens públicos sob sua responsabilidade, pois, como será visto na próxima seção, há um grande volume de *despesas* que se presta à descentralização.

#### 4b) Distribuição das responsabilidades de gastos

Para definir que tipo de bem público deve ser de responsabilidade dos governos locais, a orientação geral que emana da teoria<sup>17</sup> é aquela proposta por Oates: cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima a área geográfica que se beneficia daquele bem. Assim, serviços de caráter local (iluminação e pavimentação públicas, zoneamento urbano, transportes públicos, regulamentação de atividades comerciais locais) devem ficar a cargo das municipalidades, enquanto os de caráter nacional (defesa, estabilidade monetária, seguro-desemprego, relações internacionais) caberiam ao governo central.

Entre esses extremos, contudo, existe um grande número de bens públicos para os quais se torna necessário analisar, em cada situação, os benefícios e custos associados a:

- Economias de escala.
- Quão heterogêneas são preferências locais.
- Diversos tipos de externalidades envolvidas.
- Amplitude geográfica das externalidades.
- Capacidade financeira de cada nível de governo.

A União Européia, por exemplo, para lidar com essa situação pouco clara na distribuição de funções entre níveis de governo, adota o *subsidiarity principle*, segundo o qual as funções públicas devem ser exercidas pelo nível de governo mais descentralizado possível, a menos que haja demonstrações concretas de que tais serviços possam ser exercidos de forma mais eficaz por níveis mais altos de governo.<sup>18</sup>

Os casos da educação (Capítulo 21) e saúde públicas são suficientemente ricos para serem utilizados como ilustrativos dos dilemas envolvendo a divisão de tarefas entre níveis de governo.<sup>19</sup> Tome-se, inicialmente, o caso da educação pública. Em primeiro lugar, a educação não é um bem público puro. Ela pode ser transacionada, e de fato o é, em mercado privado.

<sup>16</sup> No Brasil, estados e municípios se beneficiam do pagamento de *royalties* pela exploração de petróleo e minérios em seus territórios. Há indícios de que as elevadas somas envolvidas nessas receitas têm provocado distorções e ineficiência na administração dos governos beneficiários. A esse respeito ver Piquet (2003).

<sup>17</sup> Oates (1972), Ahamad, Hewitt & Ruggiero (1997), Hemming & Spahn (1997), Gramlich (1993).

<sup>18</sup> Hemming & Spahn (1997).

<sup>19</sup> Ahmad, Hewitt & Ruggiero (1997).

A sua oferta pelo setor público justifica-se pela dificuldade que os pobres enfrentam para ter acesso à educação privada. Logo, a educação pública estaria no campo das políticas de redistribuição de renda. Como tal, segundo as prescrições de Oates, deveria estar sob responsabilidade do governo central.

Contudo, em se tratando de educação primária, há vários fatores favoráveis à descentralização do serviço para governos locais: a grande dispersão geográfica do serviço dificulta a sua administração centralizada; pode haver ganhos significativos de qualidade quando a gerência descentralizada permite o envolvimento dos pais na administração das escolas; a diferenciação do currículo pode ser importante em países onde há grandes diferenças culturais entre as regiões.

Já no ensino secundário e universitário o critério economia de escala parece ser o fator preponderante na maioria dos países, dado o menor número de estudantes nesses níveis (quando comparados ao ensino fundamental) e o maior custo (laboratórios, pesquisa, professor<sup>20</sup> mais qualificados etc.). Por isso há uma tendência a centralizar o serviço no governo nacional ou em governos estaduais.

Mesmo que a educação primária seja um caso claro de bem público a ser descentralizado, resta a questão do financiamento. Como visto na seção anterior, são muito poucos os tributos que se pode atribuir, de forma eficiente, a governos locais. Isso significa que muitas jurisdições não terão recursos suficientes para custear sistemas educacionais. Surgem, então, sistemas compartilhados, em que o governo local administra a provisão do bem público, enquanto níveis mais centralizados financiam total ou parcialmente seus custos.

Esse tipo de cooperação pode ser visto, dentro do esquema teórico de Oates, como uma forma de o governo central tornar sua política de redistribuição de renda mais eficaz. Para isso usa o maior conhecimento que os governos locais detêm sobre as necessidades de suas populações no sentido de melhorar a eficácia dessa política. Esse mecanismo é bastante explorado, por exemplo, em políticas redistributivas do governo central em que é preciso definir grupos de beneficiários (distribuição de alimentos, renda mínima etc.), nas quais se delega a identificação dos beneficiários aos governos locais.<sup>20</sup>

No Brasil o ensino fundamental tem sua administração e financiamento compartilhado pelos três níveis de governo. Em termos administrativos, o governo central define os parâmetros curriculares, ou seja, o conteúdo dos cursos, e os governos estaduais e municipais escolhem os métodos e material didático para cumprir aqueles parâmetros.

Quanto ao financiamento, funciona, desde 1998, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) (Capítulo 8). Esse fundo representa um compromisso constitucional (artigo 212 da Constituição) entre os três níveis de governo, no sentido de que eles financiarão conjuntamente o ensino fundamental (1ª a 8ª série). Os estados e municípios colocam no fundo 15% de suas receitas. Esse dinheiro será aplicado, em cada estado, de acordo com o número de alunos matriculados. Nos estados onde os recursos não forem suficientes para se ter um gasto mínimo por aluno,<sup>21</sup> a União entra com uma complementação financeira.

A área de saúde pública também apresenta interessantes elementos na decisão sobre descentralização. Assim como a educação, há setores da área de saúde que podem ser comercializados no mercado privado (atendimento médico-hospitalar) e que fazem parte da cesta de bens públicos exclusivamente por uma questão distributiva. Há outros setores, contudo, que carregam grande dose de consumo coletivo (vacinação, saneamento básico). Pode haver a

<sup>20</sup> Bardhan & Mookherjee (2000), Conning & Kevane (2000)

<sup>21</sup> Para o ano de 2002, por exemplo, foi estabelecido o valor de R\$418,00 para alunos de 1ª a 4ª série e de R\$438,90 para os de 5ª a 8ª série (Fonte: [www.mec.gov.br/sef/fundef/rec.shtm](http://www.mec.gov.br/sef/fundef/rec.shtm)).

não internalização, por um governo local, do benefício a não-residentes de seus gastos em saúde (utilização por não-residentes de hospitais locais, redução dos riscos de contaminação de não-residentes por campanha preventiva local). Todos esses fatores indicam a importância de o governo central atuar como coordenador de um sistema nacional de saúde que integre os esforços dos diferentes níveis de governo.

A questão de economias de escala é crucial no desenho de um sistema de saúde integrado entre níveis de governo. Atendimento ambulatorial e medidas preventivas de educação para a saúde podem ser conduzidos localmente, enquanto procedimentos hospitalares mais complexos exigem maior escala e deve situar-se em nível intermediário ou central de governo.

Capacidade financeira dos governos locais é outro fator fundamental, dado que o setor saúde envolve gastos de alta monta, em geral incompatível com as finanças de governos locais, o que exige a presença do governo central no financiamento da política, sob pena de ampliação das disparidades regionais e pessoais de renda.

Em suma, em se tratando de definir responsabilidades de gastos, a teoria da descentralização fiscal é bem menos precisa do que na definição dos tributos. Dado que o universo de serviços públicos é muito mais amplo que o universo de tributos, não se pode apresentar, como naquele caso, uma descrição geral das despesas e sua adequação ou não à descentralização. A regra geral é a de se avaliar, em cada caso, os benefícios e custos associados a economias de escala, heterogeneidade das preferências locais, diversos tipos de externalidades envolvidas, amplitude geográfica das externalidades e capacidade financeira de cada nível de governo.

Pode-se ir até mesmo um pouco além do uso desses critérios. Como visto anteriormente, a teoria de Oates indica que as políticas de assistência aos mais pobres deve ser uma atribuição do governo central. Mas, na prática, muitas vezes se observam governos estaduais e municipais instituindo políticas assistenciais. Como isso pode ser visto sob a ótica da teoria normativa? Oates<sup>22</sup> chamou esse tipo de experiência de “federalismo de laboratório”: às vezes vale a pena incorrer em uma perda de eficiência na alocação dos gastos públicos se, em compensação, se obtém ganhos decorrentes de inovações tecnológicas na prestação dos serviços públicos. Ele acredita que em um ambiente de informação imperfeita, em que os governos aprendem a melhorar as políticas públicas em um processo de tentativa e erro, há espaço para que iniciativas descentralizadas de políticas assistenciais criem novas modalidades eficientes de políticas públicas. Vários estados e municípios, pensando, simultaneamente, em como solucionar um problema (que tem escala nacional), podem acabar gerando soluções que não seriam pensadas quando apenas um governo (central) estivesse encarregado de resolver o problema.

Um exemplo desse tipo de criatividade na criação de políticas de redução da pobreza é o programa Bolsa Escola. Ele foi lançado, inicialmente, por um governo municipal (Campinas – SP) e por um governo estadual (Distrito Federal). Ao propor um pagamento mensal às famílias de baixa renda que mantivessem seus filhos na escola, esses governos locais sofreram crítica baseada no argumento da mobilidade das pessoas: tal política atrairia pobres de outras cidades, e o orçamento público ficaria sobrecarregado pelo custo do programa. Mas, na prática, o que ocorreu foi que o rápido sucesso do programa fez com que o governo central assumisse a sua direção, difundindo a experiência de êxito para todo o território nacional.

#### 4c) Transferências intergovernamentais

Quando se comparam as prescrições para a alocação eficiente de tributos e de gastos entre níveis de governo, o que se observa é que são passíveis de descentralização diversas ações públicas ao mesmo tempo em que é muito restrito o conjunto de tributos que pode ser

<sup>22</sup> Oates (1999).

arrecadado de forma eficiente pelos governos municipais e estaduais. O resultado é um desequilíbrio entre receitas e despesas desses governos, que ficou conhecido, na literatura, pela expressão desequilíbrio vertical. Esse é um dos motivos para a implementação de transferências financeiras intergovernamentais, que em geral vão do governo central para estados e municípios e dos estados para os municípios.

Além disso, as transferências intergovernamentais (*vide* Capítulo 11) também são mecanismos utilizados para minorar o problema das externalidades e para redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento.

As transferências podem ser classificadas em:

- Condicionais ou incondicionais. Uma transferência condicional é aquela em que o doador dos recursos determina em que tipo de gasto o dinheiro deve ser aplicado. Por exemplo, verbas federais para financiar a manutenção de escolas públicas estaduais e municipais. Exemplos de transferências incondicionais são os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, que consiste em uma parte da arrecadação federal que é partilhada com os governos locais, entregando-se a eles o dinheiro sem obrigá-los a aplicar a verba em qualquer tipo específico de despesa.
- Com ou sem contrapartida. Uma transferência condicional é classificada como *com contrapartida* se o montante transferido pelo doador é proporcional ao montante que o receptor aplica no gasto incentivado. Por exemplo, o governo central pode estabelecer que transferirá, para os estados, R\$0,15 para cada R\$1,00 que aquele estado aplicar em política de preservação do meio ambiente.
- Limitada ou ilimitada. Uma transferência limitada é aquela em que o doador estipula um valor máximo para a transferência. No exemplo citado, o governo federal poderia estipular que a transferência de R\$0,15 por cada real investido, pelo estado, em meio ambiente, não poderia ultrapassar, digamos, a soma total de um milhão de reais.

Essas categorias dão origem a três tipos básicos de transferências.<sup>23</sup> O primeiro deles seria não condicional, sem contrapartida, ilustrado pelo Gráfico 22.1.<sup>24</sup> Esse Gráfico mostra a restrição orçamentária (*vide* Capítulo 14) de uma família representativa da população local. No eixo vertical estão os bens de consumo privados (C) e no eixo horizontal os bens públicos (G). O governo central<sup>25</sup> doa ao governo local um montante predeterminado de recursos (equivalente a Z reais), sem exigir que eles sejam aplicados em um tipo específico de gasto. O resultado é um deslocamento paralelo da restrição orçamentária do eleitor mediano (Capítulo 3). Os recursos recebidos podem ser aplicados tanto na expansão dos gastos públicos (G) quanto na redução da tributação local, que permitiria um aumento do consumo de bens privados (C) equivalente a  $W = h.Z$ .

<sup>23</sup> Shah (1994, p. 24-29).

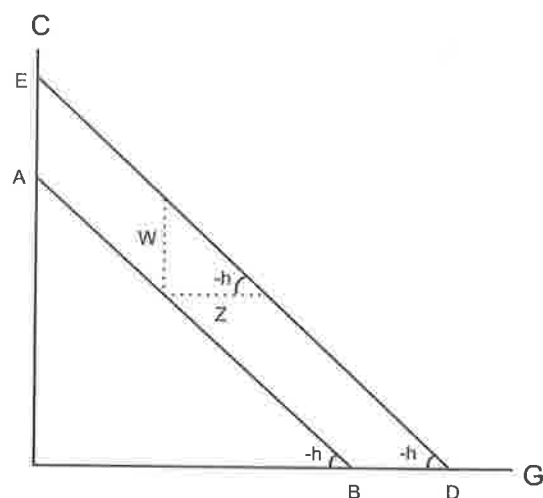
<sup>24</sup> As figuras aqui apresentadas seguem Shah (1994, p. 25-27).

<sup>25</sup> Embora governos estaduais também possam ser os doadores e receptores de transferências, por simplicidade, será usado no texto apenas o governo central como origem dos recursos transferidos e os governos locais (estados e municípios) como receptores.



Gráfico 22.1: Transferência incondicional e sem contrapartida.

Bem privado



Fonte: Shah (1994).

Bem público

Essa transferência visa minorar o problema de desequilíbrio vertical. O governo central, que pode arrecadar a maior parte dos tributos da forma mais eficiente, repassa parte dessa arrecadação aos estados e municípios.

Uma questão que surge é: como ratear entre os diversos municípios (ou diversos estados) o montante total transferido pelo governo central? A forma mais simples seria partilhar as transferências de acordo com o local onde o tributo federal foi arrecadado, o que é conhecido como princípio da derivação. Assim, a título de exemplo, suponha uma federação composta por três estados (A, B e C). O governo central arrecada um total de R\$100 milhões em imposto de renda: R\$30 milhões arrecadados no estado A, R\$45 milhões no estado B e R\$25 no estado C. Por determinação constitucional, o governo central tem de entregar 50% dessa arrecadação aos três estados. Seguindo o *princípio da derivação*, seriam entregues R\$15 milhões ao estado A, R\$22,5 milhões ao B e R\$12,5 milhões ao C.

No Brasil, um exemplo típico de transferências não-condicionais, sem contrapartida, que utilizam o princípio da derivação, está na partilha do ICMS. Esse tributo, cobrado pelos estados, tem 25% de sua arrecadação repassada aos municípios. Desses 25%, pelo menos  $\frac{3}{4}$  devem ser distribuídos aos municípios onde o imposto foi arrecadado.

Muitas vezes, as transferências incondicionais e sem contrapartida, ilustradas pelo Gráfico 22.1, são utilizadas não só para solucionar o problema de desequilíbrio vertical, mas também para transferir dinheiro das regiões mais ricas para as mais pobres, de modo a reduzir o hiato na capacidade fiscal das duas regiões. Vários países, como Austrália, Canadá, Alemanha e Brasil utilizam esse tipo de mecanismo.

Um exemplo desse mecanismo na federação brasileira é o Fundo de Participação dos Estados (FPE), que é constituído de 21,5% da arrecadação federal de Imposto de Renda (IR) e de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Os seus critérios de partilha beneficiam os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (considerados menos desenvolvidos), que ficam com 85% do total dos recursos, restando 15% para os estados do Sul e Sudeste (mais desenvolvidos).

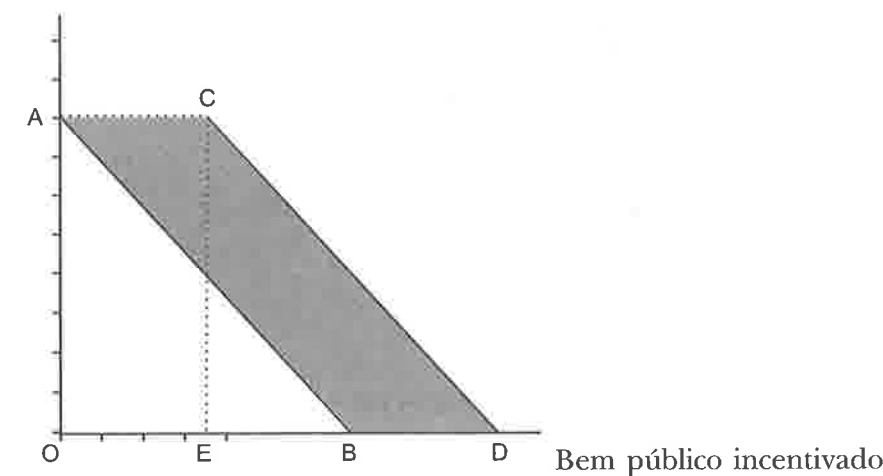
O argumento para que haja esse tipo de distribuição é de que se deve dar aos governos locais mais pobres condições de competir (por investimentos, por moradores etc.) em pé de igualdade com os governos locais de áreas mais ricas. Sem esse tipo de compensação, os

governos locais de áreas mais ricas sempre poderão oferecer melhor infra-estrutura para atrair empresas e melhores serviços públicos para atrair moradores. Esse tipo de argumento está sujeito à controvérsia. Há quem argumente que não deve haver esse tipo de equalização, pois os governos locais de regiões pobres já têm suas próprias vantagens comparativas para atrair investimentos (mão-de-obra mais barata, custo de vida mais baixo, inexistência de problemas decorrentes da alta densidade populacional, tais como poluição, tráfego lento etc.). Esse ponto voltará a ser abordado posteriormente.

O segundo tipo de transferência seria condicional sem contrapartida, ilustrada no Gráfico 22.2. A restrição orçamentária original do governo local é dada por AB. No entanto, o governo central lhe transfere o montante AC = OE que deve ser obrigatoriamente aplicado em, digamos, ensino fundamental. A restrição orçamentária do governo local passa a ser representada, então, por ACD.

Gráfico 22.2: Transferência condicional sem contrapartida.

Outros bens públicos



Fonte: Shah (1994).

Esse tipo de transferência deve ser aplicado quando o governo central estiver interessado em garantir um nível mínimo de prestação de um dado serviço público para todos os governos locais (equivalente a OE reais). Seria uma ferramenta adequada para resolver os problemas de regressividade tributária e do perfil de gastos (item 6 da lista de externalidades apresentadas na página 431). Como os governos locais podem ter incentivos a não atender às necessidades da população mais necessitada – para não atrair população carente nem ter de elevar tributos, perdendo competitividade na atração por investimentos – o governo central garantiria os recursos necessários para que os municípios dessem um padrão mínimo de atendimento aos mais pobres.

Ou seja, trata-se de garantir financiamento federal para a provisão de bens públicos de interesse de parcelas da população com necessidades especiais (pobres e idosos, por exemplo) que podem ser ofertados de modo mais eficiente por governos locais (melhor conhecimento das necessidades, inexistência de economias de escala etc.).

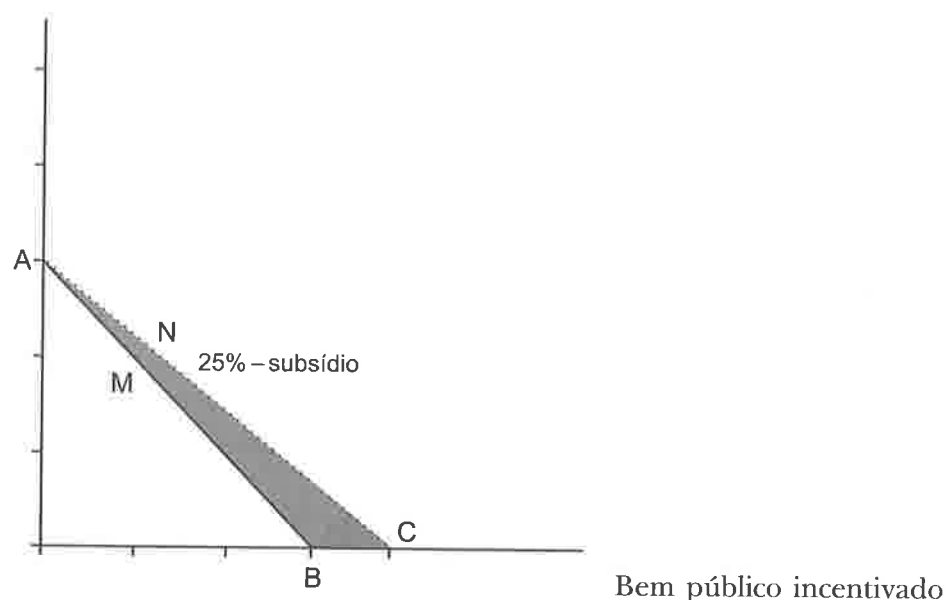
No Brasil esse tipo de procedimento é aplicado através do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF): os estados que não têm capacidade financeira para garantir a aplicação de um valor mínimo por aluno, no ensino fundamental, recebem uma complementação financeira da União.

O Gráfico 22.3 ilustra as transferências condicionais, com contrapartida e ilimitadas. A cada real gasto pelo governo local em, por exemplo, controle de poluição, o governo central

lhe transferiria, digamos, 25 centavos. Essa modalidade de transferência corresponde, na prática, a um subsídio que barateia o custo de provisão do bem público incentivado.

Gráfico 22.3: Transferência condicional com contrapartida e ilimitada.

Outros bens públicos



Fonte: Shah (1994).

Esse é o instrumento adequado para lidar com o caso clássico de externalidade positiva visto anteriormente. Se há um bem público ofertado por um governo local que gera significativos benefícios a não-residentes, então o governo central pode estimular o governo local a ampliar a oferta desse bem, a fim de gerar benefícios não só para os residentes, mas também para não-residentes. A transferência induz o governo local a ampliar a oferta do bem, internalizando os benefícios proporcionados a não-residentes.

As transferências não são remédios sem efeitos colaterais nem unanimidade entre os economistas. Conforme já comentado, há quem discorde da redistribuição de recursos fiscais entre regiões ricas e pobres. Além disso, pode haver contradição entre os diferentes tipos de transferências. Transferências que exigem contrapartida do governo local (Gráfico 22.3), por exemplo, tendem a beneficiar as regiões mais ricas, que dispõem de mais recursos para dar em contrapartida e, portanto, podem atrair mais recursos federais. Assim, a internalização de externalidades pelos governos locais se faz a custo de ampliação da desigualdade entre municípios ricos e pobres. Da mesma forma, critérios de partilha baseados no princípio da derivação aumentam a desigualdade entre municípios ricos e pobres.

Outra dificuldade associada às transferências é a mensuração do valor exato a ser transferido. Não é simples definir critérios práticos e operacionais que permitam calcular a diferença entre o potencial de arrecadação e a necessidade de gasto ou o exato subsídio necessário para induzir a internalização de *spillover*. Transferências mal desenhadas podem agravar os desequilíbrios que elas se propõem a solucionar. Elas podem, por exemplo, sobre-financiar um grupo de municípios, estimulando-os a realizar gastos em projetos de baixa relação benefício-custo ou a se despreocupar com a minimização de custos operacionais. Podem, também, induzir a produção excessiva de um bem público que receba transferências vinculadas

em excesso. A próxima seção, ao apresentar um panorama do federalismo fiscal brasileiro, ilustrará alguns desses problemas.

## O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO SOB A ÓTICA DA TEORIA NORMATIVA

O Brasil possui duas características que induzem à sua organização em uma federação: grande extensão territorial e heterogeneidade entre as regiões. Seu território é o quinto maior do mundo, com 8,5 milhões de km<sup>2</sup>, sendo menor apenas que Rússia, Canadá, Estados Unidos e China. A Tabela 22.1 mostra que há heterogeneidade quanto à renda, às condições de vida, ao grau de urbanização, à densidade populacional e ao tamanho dos estados e municípios.

O que se percebe na Tabela 22.1 é que as regiões Nordeste e Norte são as de menor renda. A região Centro-Oeste ocupa posição intermediária, e as regiões Sul e Sudeste aparecem como as de maior renda; sendo a renda no Sudeste quase três vezes maior que a do Nordeste.

Observa-se baixa densidade demográfica, alta taxa de crescimento populacional e municípios com área média elevada no Norte e Centro-Oeste, que são regiões de colonização mais recente e baixa taxa de crescimento populacional no Nordeste, região de onde tradicionalmente a população migra para o restante do país. A região Sul tem os municípios com menor área média, cujo tamanho equivale a apenas 5,6% da área média de um município da região Norte.

Tal heterogeneidade e amplitude geográfica implicam diferentes níveis de capacidade fiscal e administrativa de cada governo local, assim como diferentes perfis de demanda por bens públicos (doenças diferentes em cada região, diferentes graus de escolaridade, diferentes vocações econômicas). Trata-se, portanto, de uma situação na qual um sistema federativo teria muito a oferecer, visto que permitiria à administração pública adaptar-se às necessidades e idiosincrasias locais.

Tabela 22.1: Estatísticas sociais, econômicas e geográficas das regiões brasileiras

	Unidade	Ano	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
PIB <i>per capita</i>	Mil Reais	1998	3,4	2,6	5,7	7,7	6,6
Densidade demográfica	Hab/km <sup>2</sup>	1996	2,9	28,7	6,5	72,2	41,7
Taxa de pobreza	%	1999	34,9	50,2	23,6	16,8	19,8
Taxa de alfabetização	%	1999	87,7	73,4	89,2	92,2	92,2
População vivendo em cidades	%	1999	64,2	63,6	81,8	88,7	78,4
Taxa de crescimento da população	%	1991-2000	2,9	1,3	2,4	1,6	1,4
Esperança de vida ao nascer	%	1998	67,9	65,1	68,9	69,2	70,6
Taxa de mortalidade infantil	%	1998	34,6	53,5	25,6	22,1	18,7
Índice de condição de vida		1991	0,615	0,573	0,735	0,785	0,779
Área média municipal	Mil km <sup>2</sup>	1996	9,7	1,0	3,8	0,61	0,55

Fontes: IBGE, Ministério da Saúde e PNUD. Elaborada pelo autor.

A seguir apresenta-se um panorama do federalismo fiscal brasileiro: a divisão dos tributos, serviços públicos e as transferências entre níveis de governo.

### Tributos

Como já visto no Gráfico 22.2, 68% da arrecadação tributária são de responsabilidade da União, o que é coerente com o fato de que o governo central tem maior capacidade para lidar com as externalidades, com a mobilidade da base tributária e com as economias de escala envolvida na arrecadação tributária.

Como visto anteriormente, são poucos os tributos que se prestam a uma arrecadação descentralizada, sendo aquele sobre o patrimônio imóvel o mais adequado para a cobrança municipal. O Gráfico 22.4 mostra que 47% da receita tributária sobre o patrimônio é arrecadada pelos municípios: trata-se do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), que fica sob a responsabilidade das prefeituras. Os estados respondem por outros 52% da arrecadação sobre o patrimônio, uma vez que a eles é atribuída a cobrança do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA – *vide* Capítulo 14). Faz sentido alocar o imposto sobre veículos a uma esfera de governo local maior que a municipal, pois se a propriedade de veículos fosse tributada pelos municípios haveria maior possibilidade de os contribuintes registrarem e emplacarem seus carros em municípios vizinhos, que cobrassem impostos mais baixos. Isso geraria distorções alocativas (o contribuinte pagaria imposto a um município do qual ele não usa serviços, haveria possibilidade de guerra fiscal na fixação da alíquota do IPVA).

**Gráfico 22.4: Principais impostos sobre patrimônio: distribuição da receita por nível de governo (2002).**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

Já no caso da tributação sobre o consumo, a federação brasileira não segue o receituário teórico, que recomenda que a cobrança seja feita pelo governo central. O Gráfico 22.5 mostra que a União arrecada apenas 14% do montante total da receita de tributos sobre o consumo. Essa receita provém do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Já os estados ficam com 80% da arrecadação sobre o consumo, pois cabe a eles o imposto que produz a maior receita da federação: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Os municípios também tributam o consumo de serviços através do Imposto Sobre Serviços (ISS).

**Gráfico 22.5: Principais impostos sobre consumo: divisão da receita por nível de governo (2002).**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

Esse tipo de alocação é fonte de inúmeros conflitos entre os entes da federação. Tanto o ICMS quanto o ISS (*vide* Capítulo 11) são manipulados pelos governos locais que os utilizam para fazer guerra fiscal. O caso mais simples é baixar a alíquota do imposto para atrair empresas. Por isso o cerne da reforma tributária (*vide* Capítulo 16) que se discute desde o início dos anos 90 está em uma nova legislação para os impostos sobre consumo, em especial o ICMS. A fórmula mais simples já proposta é, justamente, a unificação dos três impostos (IPI, ICMS e ISS) e a sua “federalização”. Se, por um lado, essa providência resolve as distorções alocativas geradas pelo atual sistema, por outro, cria novo problema: a receita dos estados e municípios cairia muito, de modo que governadores e prefeitos não aceitam tal solução. Mesmo que a União transferisse parte da arrecadação do novo imposto aos estados e municípios, restam em aberto diversos pontos: não há acordo quanto aos critérios de partilha, e os governos locais não querem perder o poder de realizar política fiscal (*vide* Capítulo 24) (definição de alíquota, da base tributária e das isenções).

A Tabela 22.2 mostra um painel da arrecadação dos principais tributos pelos três níveis de governo. Ali se percebe uma outra idiossincrasia do federalismo fiscal brasileiro: as receitas de “contribuições” auferidas pelo governo federal representam 57% da receita total desse nível de governo, superando as suas receitas tributárias. Essa distorção, que é consequência de um típico conflito federativo, é tratada em detalhes no Capítulo 16. A Constituição de 1988 determinou que o governo federal deveria repartir os seus principais impostos (Imposto de Renda e IPI) com os estados e municípios.<sup>26</sup> Além disso, determinou que qualquer novo imposto que viesse a ser criado pelo governo federal deveria ser, igualmente, partilhado com estados e municípios.<sup>27</sup> Assim, um esforço de aumento de arrecadação, para equilibrar o déficit fiscal federal, seria mais bem-sucedido através da criação de uma fonte de recursos que não precisasse ser partilhada com os demais níveis de governo. A saída foi encontrada na criação de “contribuições”, que não são tecnicamente qualificadas como “imposto”. Assim, o governo federal criou e ampliou tais contribuições para não ter de dividir a sua arrecadação com os estados e municípios. Esse ponto será analisado posteriormente, à luz das críticas feitas à teoria normativa, apresentadas na próxima seção.

<sup>26</sup> CF. artigo 159.

<sup>27</sup> CF. artigo 157, inciso II.

Tabela 22.2: Receita tributária dos três níveis de governo (2002)

	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
IMPOSTOS	106,159	42%	114,623	90%	16,524	79%
Renda (IR)	75,551	25%	102,952	81%	7,360	35%
Prod. industrializados (IPI)	18,472	6%	6,945	5%	6,203	30%
Importação (II)	7,879	3%	4,727	4%	2,961	14%
Operaç. financ. (IOF)	3,993	1%				
Peruar. territ. rural (ITR)	189	0%				
Exportação (IE)	74	0%				
TAXAS	1,738	1%	3,051	2%	2,214	11%
CONTRIBUIÇÕES	143,258	57%	9,057	7%	2,054	10%
Financ. segurid. social (Cofins)	50,856	17%				
Movimentação financeira (CPMF)	20,267	7%				
PIS/Pasep	12,472	4%				
Lucro líquido (CSLL)	12,375	4%				
Outras	47,289	16%				
TOTAL	251,155	100%	126,731	100%	20,856	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

## Despesas

A Tabela 22.3 mostra como estão divididas algumas das principais tarefas executadas pelo setor público brasileiro. Observa-se que, conforme proposto pela teoria normativa, os serviços de abrangência nacional (defesa, relações exteriores, comércio internacional, políticas monetária e financeira, imigração) estão sob responsabilidade exclusiva do governo federal. A previdência social (*vide* Capítulos 18 e 20) é basicamente federal, embora os estados (e alguns grandes municípios) disponham de sistemas previdenciários para seus funcionários públicos. Serviços que envolvem altas economias de escala (aeroportos, ferrovias) também ficam sob o controle federal.

Tabela 22.3: Distribuição das categorias de despesas entre os níveis de governo

Função	Formulação de política e controle	Prestação do serviço
Defesa	U	U
Relações exteriores	U	U
Comércio internacional	U	U
Política monetária e financeira	U	U
Imigração	U	U
Previdência social	U	U, E
Aeroportos e ferrovias	U	U, E
Meio ambiente	U, E	U, E
Educação	U, E	U, E, M
Saúde	U, E	U, E, M
Assistência social	U, E	U, E, M
Segurança pública	U, E	U, E, M
Água e saneamento	U	E, M
Urbanismo	M	M
Estradas		
Nacionais	U	U
Estaduais	E	E
Interestaduais	U	U, E
Locais	M	M

Fontes: Afonso &amp; Ramundo (1996) e Ter-Minassian (1997). Adaptações feitas pelo autor.

Nota: U = União, E = Estados, M = Municípios.

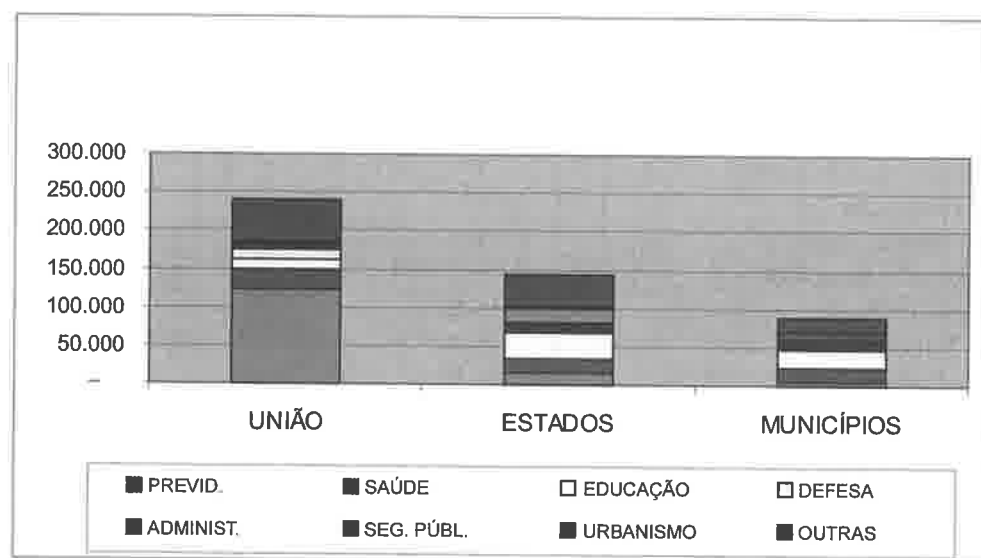
Como já comentado anteriormente, as áreas de educação e saúde exigem um trabalho cooperativo dos três níveis de governo, com o governo central cuidando das diretrizes e controle de política, do financiamento e dos segmentos que envolvem economias de escala (universidades), enquanto os governos municipais fornecem o serviço à população. Os governos estaduais ficam em uma posição intermediária: assim como o governo central, também participam das diretrizes e controle da política e possuem universidade; e assim como os municípios, possuem uma rede de escolas sob seu controle.

Assim como a educação, a segurança pública é executada pelos três níveis de governo, mas em âmbitos diferenciados: ao governo federal cabe coibir crimes de âmbito nacional e internacional (contrabando, tráfico de drogas etc.), o que é feito por meio da polícia federal. Os estados cuidam da segurança cotidiana do cidadão (crimes contra o patrimônio, crimes passionais etc.), utilizando, para isso, as polícias civil e militar. E os municípios de maior porte colaboram no policiamento preventivo e cotidiano por meio de suas guardas municipais.

Os serviços tipicamente locais (estradas municipais, urbanismo) ficam sob inteira responsabilidade dos municípios.

O Gráfico 22.6 permite comparar os valores totais e a composição das despesas não financeiras dos três níveis de governo. O governo federal tem a maior despesa total (R\$240 bilhões), tendo como principais itens de despesa a previdência social (R\$123 bilhões) e a saúde (R\$25 bilhões). Os estados têm despesa total de R\$143 bilhões, e os seus principais itens são a educação (R\$35 bilhões) e a segurança pública (R\$19 bilhões). Os municípios somam despesa total de R\$89 bilhões, sendo que a educação fica em primeiro lugar (R\$22 bilhões) e as despesas com urbanismo em segundo (R\$11 bilhões).<sup>28</sup>

**Gráfico 22.6: Despesa não-financeira dos três níveis de governo por função (2002)**  
R\$ milhões.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

### Transferências intergovernamentais

A federação brasileira utiliza intensamente o mecanismo de transferências intergovernamentais, tanto da União para estados e municípios, quanto dos estados para os municípios.

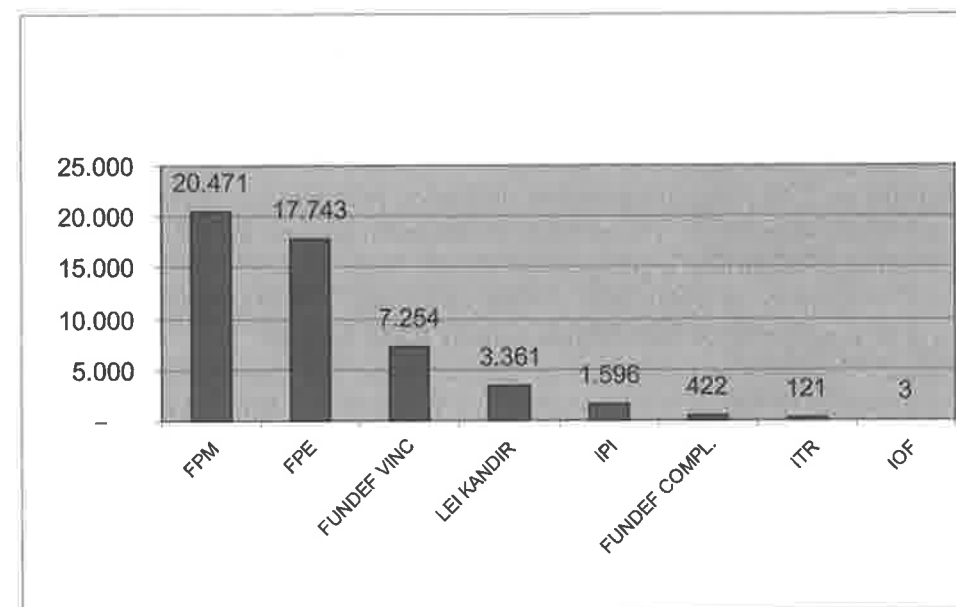
As transferências feitas pela União são classificadas pela Secretaria do Tesouro Nacional em dois grupos: as transferências “constitucionais e legais” e as “voluntárias”. As “constitucionais e legais” são aquelas obrigatórias, porque estão estabelecidas na constituição ou em leis, com regras de rateio previamente estabelecidas. As “transferências voluntárias” resultam de convênios, acordos ou cooperação financeira da União com estados e municípios.

O Gráfico 22.7 mostra as principais transferências constitucionais e legais. Os maiores valores referem-se aos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM).

<sup>28</sup> As despesas dos três níveis de governo não podem ser somadas para se obter a despesa pública total em educação, saúde e demais itens. Muitos dos valores contabilizados, por exemplo, como despesa do governo federal em educação, são transferências para que estados e municípios apliquem em educação. Assim, a soma das despesas em educação (e demais itens) nos três níveis de governo geraria dupla contagem.

Essas são transferências não-condicionais e sem contrapartida, como aquela mostrada no Gráfico 22.1, e têm duas funções principais: reduzir os desequilíbrios verticais, repassando parte da arrecadação federal aos demais níveis de governo, e reduzir as desigualdades regionais na capacidade fiscal dos estados e municípios. O caráter redistributivo do FPE (*vide* Capítulo 11) está no fato de que 85% dos recursos vão para os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e de que a partilha da verba entre os estados leva em conta a renda *per capita* de cada um. Já o FPM (*vide* Capítulo 11) procura fazer uma redistribuição retirando recursos das capitais dos estados e privilegiando os “municípios do interior”, tendo em conta que as capitais em geral são centros urbanos mais desenvolvidos.

**Gráfico 22.7: Principais transferências constitucionais e legais da união a estados e municípios em 2002 (R\$ milhões).**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

Em seguida vêm as transferências para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse fundo constitui uma espécie de pacto entre os níveis de governo, expresso na constituição da federação, em que estados, municípios e União ficam obrigados a aplicar um valor mínimo de recursos na Educação fundamental pública. Com isso, procura-se evitar um comportamento *free rider* (*vide* Capítulo 3) muito comum quando diferentes níveis de governo compartilham o financiamento de um mesmo serviço público: todos evitam fazer gasto com aquele serviço, esperando que os outros o façam. O valor de R\$7,2 bilhões corresponde à participação da União.

O outro valor relativo ao FUNDEF que aparece no Gráfico 22.7 (FUNDEF Complementação) representa um adicional pago pela União aos estados que não têm recursos suficientes para realizar um gasto mínimo por aluno. Trata-se de uma transferência do tipo condicional sem contrapartida, mostrada no Gráfico 22.2.

Outra transferência interessante é aquela relativa à Lei Kandir. Essa lei determinou a isenção do ICMS sobre produtos primários e semi-elaborados destinados à exportação. Trata-se de uma iniciativa para reduzir o preço final de exportação desses produtos e ampliar as vendas externas do país. Mas como se viu anteriormente, o ICMS é um imposto estadual. Então, uma lei federal estava reduzindo a receita estadual. Mais do que isso, a redução da

receita estadual se fazia para beneficiar uma política de responsabilidade do governo federal (comércio internacional). Por isso, a União passou a pagar um ressarcimento aos estados pelo ICMS que eles deixaram de recolher em função da isenção concedida. Esse é um típico exemplo de como se faz necessário costurar pactos para o bom funcionamento do federalismo fiscal.

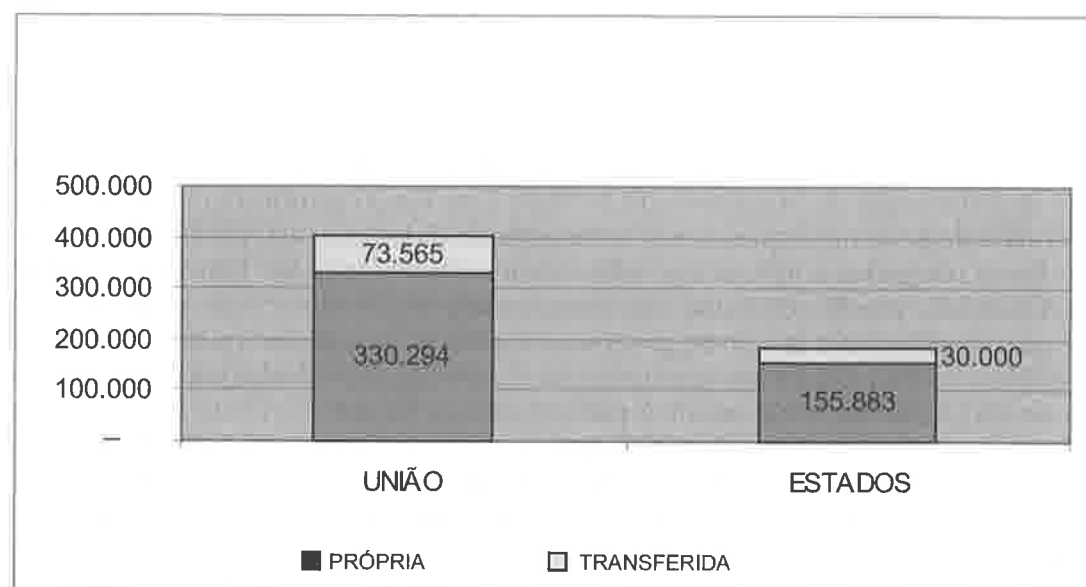
Um exemplo de como o federalismo fiscal é versátil e passível de adaptação às condições específicas de cada país está nas transferências do Imposto Territorial Rural (ITR). Esse é um imposto sobre um patrimônio de baixa mobilidade e, de acordo com a teoria, deveria ser de responsabilidade dos governos locais. E, de fato, o ITR (*vide* Capítulos 3 e 14) já esteve, no passado, sob a responsabilidade dos municípios. Ocorre que estes não demonstraram capacidade administrativa (nem disposição política) para arrecadar o tributo. Assim, a União passou a arrecadá-lo para, posteriormente, repassar 50% da receita aos municípios onde o imposto foi gerado (princípio da derivação).

Há significativas transferências também dos estados para os seus municípios. As principais são o repasse de 50% do IPVA e de 25% do ICMS arrecadados pelos estados.<sup>29</sup> Ambas as transferências se fazem com base no princípio da derivação, são não condicionais e sem contrapartida, e têm por finalidade reduzir o desequilíbrio vertical. No caso do ICMS, há também espaço para uma política redistributiva entre os municípios de um mesmo estado, porque a Constituição estabelece que 3/4 das transferências devem ser feitas pelo princípio da derivação, ficando os 25% restantes a serem definidos pela legislação estadual.

Os estados também fazem transferências voluntárias aos municípios, em acordos de cooperação técnica e subsídios a programas locais, bem como podem estabelecer “transferências legais” por meio da aprovação de leis estaduais. Em 2002 o valor total transferido pelos estados a seus respectivos municípios somou R\$30 bilhões.

O Gráfico 22.8 mostra os valores totais das receitas e das transferências feitas pela União a estados e municípios e feitas pelos estados aos municípios. Em valores totais, no ano de 2002, a União transferiu R\$76,3 bilhões, correspondendo a 18% de sua receita total. Os estados transferiram aos municípios 16% da sua receita de R\$186 bilhões.

**Gráfico 22.8: Receita total e transferências da União e estados em 2002 (R\$ milhões).**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

<sup>29</sup> CF. artigo 158, incisos III e IV.

## Problemas

Há dois problemas centrais no federalismo fiscal brasileiro, quando analisado sob a ótica da teoria normativa: o uso excessivo de transferências intergovernamentais (*vide* Capítulo 11) e a existência de um grande número de municípios pequenos, sem escala suficiente para produção de serviços públicos.

A Tabela 22.4 mostra que 73% dos municípios brasileiros têm nas transferências recebidas (da União e dos estados) pelo menos 85% de suas receitas correntes. Como visto no esquema teórico de Oates, esse perfil de financiamento é indesejável, por não estimular o cidadão a fiscalizar a ação do governo, por não estimular os governos locais a cobrar pela prestação de serviços públicos divisíveis como, por exemplo, a coleta de lixo, e também por estimular um comportamento *free rider*, com cada um dos governos locais pressionando o governo central para obter transferências adicionais, o que significa repassar o custo dos serviços públicos locais para o resto do país.

**Tabela 22.4: Distribuição dos municípios por participação das transferências correntes na receita corrente (2002)**

	Frequência relativa	Frequência acumulada
Maior ou igual a 95%	35%	35%
90% a 95%	23%	58%
85% a 90%	14%	73%
Menor ou igual a 85%	27%	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

A Tabela 22.5 mostra que quase metade dos municípios brasileiros tem menos de dez mil habitantes, evidenciando a falta de escala para que serviços públicos um pouco mais complexos fiquem a cargo dos governos municipais. O curioso é que são justamente esses municípios os mais privilegiados na partilha de recursos da principal transferência federal: o FPM. A Tabela 22.6 mostra que os municípios de até 10 mil habitantes recebem 22% do FPM, o que gera uma receita *per capita* de R\$354, valor 65% superior ao recebido pelos municípios de 10 a 20 mil habitantes. Ou seja, enviam-se mais recursos públicos justamente para os municípios com menores condições para prover serviços públicos com eficiência.

**Tabela 22.5: Distribuição dos municípios por população (2000)**

(Mil habitantes)	Frequência relativa	Frequência acumulada
Até 3	9%	9%
3 a 5	15%	24%
5 a 10	23%	48%
10 a 20	24%	72%
20 a 50	17%	89%
50 a 100	6%	95%
100 a 300	3%	99%
Mais de 300	1%	100%

Fonte: Censo Demográfico 2000 – IBGE. Elaborada pelo autor.

**Tabela 22.6: Distribuição do fundo de participação dos municípios por faixas de população dos municípios (2002)**

	Parcela do FPM	FPM per capita (R\$)
Até 10	22%	354
10 a 20	19%	214
20 a 50	20%	156
50 a 100	11%	109
100 a 300	14%	94
Mais de 300	14%	42

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborada pelo autor.

### CRÍTICAS À TEORIA NORMATIVA E ABORDAGENS ALTERNATIVAS

A evolução da teoria do federalismo fiscal tem-se dado por diferentes caminhos:

1. A crítica às hipóteses da teoria normativa.
2. A realização de estudos empíricos que muitas vezes não corroboram os modelos da teoria normativa e estimulam a formulação de modelos de teoria positiva.
3. A expansão do campo de interesse do federalismo fiscal, que da estrita preocupação com a alocação de receitas e despesas entre níveis de governo passou a considerar temas como o controle do tamanho do estado, o estímulo ao funcionamento dos mercados e o uso do federalismo fiscal como “seguro” contra choques econômicos negativos que afetam regiões da federação.

Esta seção expõe cada uma dessas vertentes. Antes, porém, é importante destacar que quase todas elas desafiam um ponto fundamental da teoria normativa: a hipótese do governante benevolente (Capítulo 3).

Toda construção teórica baseada em Tiebout e Oates está centrada na idéia de que o governante que está à frente de cada nível de governo é um agente benevolente, preocupado apenas em maximizar o bem-estar de seus governados, e que não utiliza o cargo para obter benefícios pessoais. A sua função é maximizar a utilidade do eleitor mediano, não se desviando desse objetivo para, por exemplo, favorecer grupos que ajudem financeiramente na sua campanha de reeleição.

Uma outra linha de estudo da ação do setor público baseia-se na hipótese de Niskanen<sup>30</sup> de que o gestor público está preocupado em expandir a despesa pública, pois isso lhe confere maior prestígio e renda. Tal governante substitui o interesse do eleitor mediano pelo seu interesse particular, o que afeta sobremaneira o volume de gastos e a alocação dos recursos. Essa nova hipótese é fonte de boa parte do desenvolvimento teórico do federalismo fiscal.

#### Críticas às hipóteses da teoria normativa

O nível de abstração em que se formulou a teoria normativa – aí incluída a hipótese de governante benevolente – não permitiu considerar diversas características do “mundo real”,

<sup>30</sup> Niskanen (1971).

o que teria resultado em uma superestimação dos ganhos proporcionados pelo federalismo fiscal, em especial, da descentralização de algumas funções públicas.

Prud'homme<sup>31</sup> alerta que a teoria normativa trabalha com a hipótese implícita de que governo central e governos locais dispõem da mesma tecnologia de produção de bens públicos. Essa hipótese não seria corroborada pela prática, com o governo central sendo mais eficiente. As carreiras profissionais do governo central atrairiam pessoal mais qualificado, por oferecerem melhores salários, maior possibilidade de promoção, menor intervenção política e maior amplitude de temas. Além disso, assim como no setor privado, em que as grandes empresas têm maior capacidade de investir em treinamento e tecnologia, no setor público os governos centrais teriam maior capacidade para investir no desenvolvimento humano e tecnológico. Isso posto, processos de descentralização poderiam desmontar eficientes órgãos públicos centrais, levando a quedas de eficiência.

A descentralização implica aumento do fluxo financeiro gerenciado por governos locais, o que exige conhecimento e competência em áreas como elaboração de orçamentos, planejamento e controle financeiro, auditoria contábil e administração de saldos financeiros. Muitos governos locais, em especial aqueles de reduzida população, enfrentam dificuldades para contratar e manter pessoal com formação adequada ao desempenho dessas funções.

Uma outra hipótese implícita na teoria normativa é a de que o setor público arrecadaria recursos suficientes para dividir entre os diferentes níveis de governo. Ocorre que, com uma descentralização substancial das decisões de gasto e dos recursos fiscais, o governo central pode ficar sem instrumentos para realizar adequadamente as suas funções. Vale dizer, seu orçamento não seria suficientemente grande para que mudanças nos gastos e na tributação influenciassem a demanda agregada.<sup>32</sup> Daí pode surgir um déficit crônico do governo central, com conseqüências sobre a inflação e a trajetória de longo prazo da dívida pública federal.

Ao se questionar a hipótese de governante benevolente, surge a questão da corrupção (*vide* Capítulo 4). Prud'homme e Tanzi acreditam que a corrupção é maior nos governos locais, embora ambos reconheçam que seja difícil um teste empírico nesse sentido, e que muitos dos argumentos sejam baseados em impressões. O argumento básico é de que, como proposto por Oates,<sup>33</sup> os governos locais conhecem melhor as preferências dos cidadãos do que o governo central. Mas podem utilizar esse conhecimento tanto para o bem (aumentando o bem-estar social) quanto para o mal (aumentando o bem-estar individual do governante). Como propõe Tanzi:

“Em pequenas comunidades, funcionários públicos e cidadãos vivem e trabalham próximos uns dos outros. Eles freqüentemente sabem da vida dos outros e muitas vezes vêm das mesmas famílias. Proximidade traz personalismo nas relações e o personalismo tende a ser inimigo de decisões criteriosas e não enviesadas. Quando as decisões passam a ser influenciadas pelos relacionamentos pessoais, o interesse público freqüentemente fica em segundo plano e algumas decisões tendem a ser tomadas em favor de interesses particulares ou de grupos.” (Tradução livre)

Prud'homme considera, ainda, que no plano local a burocracia (*vide* Capítulo 6) é menos independente em relação aos políticos, podendo ser induzida ou cooptada com mais facilidade para a prática de atos corruptos. Outros fatores, como menor interesse e cobertura da mídia para casos de corrupção de cunho local e melhor qualidade técnica dos sistemas de auditoria dos governos centrais, completariam o quadro.

<sup>31</sup> Prud'homme (1995).

<sup>32</sup> Sobre descentralização e estabilização ver Ter-Minassian (1997), Ter-Minassian & Craig (1997), Tanzi (1995).

<sup>33</sup> Oates (1972).

Muito próximo à idéia de menor capacidade administrativa e maior corrupção nos governos locais está a hipótese de Bardhan e Mookherjee<sup>34</sup> de que a captura de recursos públicos por grupos de interesses (via salários elevados, obras superfaturadas, nepotismo etc) é diretamente relacionada com a situação socioeconômica da comunidade local:

“Conhecimento esclarecido sobre política tem uma relação próxima com posição socioeconômica e nível de educação (...) Quando uma grande fração de população é pobre, há um percentual pequeno de eleitores informados na população como um todo. Isso explica por que a captura cresce com o analfabetismo, a pobreza e a desigualdade.” (Tradução livre)

A consequência imediata é de que a descentralização tende a ser menos eficiente nas localidades onde a população é mais pobre e menos escolarizada.

Uma outra crítica é de que a teoria normativa também não considera algumas “falhas de mercado”. Assim como existem falhas nos mecanismos concorrenciais dos mercados privados (monopólios, assimetria de informação etc.), também existem imperfeições na concorrência entre governos locais. Breton<sup>35</sup> aponta essas falhas. A primeira seria o custo de informação. Pode ser muito dispendioso para cada eleitor conhecer todas as decisões relevantes de um governo local. Se a imprensa não divulga e analisa adequadamente essas decisões, ou se não há partidos de oposição capazes de fazê-lo, um eleitor disposto a seguir o modelo de Tiebout, de morar onde o governo lhe atende melhor, não poderá saber onde é esse lugar. Assim, se o custo de informação sobre as decisões dos governos locais for muito elevado, haverá falha no mecanismo concorrencial embutido na descentralização.

A segunda falha estaria nos custos de coordenação. Se for elevado o custo de fazer as burocracias federal e locais trabalharem juntas de forma harmônica, então haverá prejuízos para a execução de políticas que tipicamente exigem a participação de diversos níveis de governo, como é o caso da saúde e da educação.

A terceira falha, já bastante explorada pela teoria tradicional, seria relativa à escala de produção. Se os governos locais forem muito pequenos, eles não terão escala suficiente para produzir bens públicos ou para arrecadar tributos, elevando o custo e reduzindo a eficiência da descentralização. Na teoria tradicional, na qual se tem burocrata benevolente dirigindo os diferentes níveis de governo, não há maiores problemas para se resolver a falta de escala através de mecanismos de cooperação (consórcios intergovernamentais, assistência técnica e financeira federal, atuação conjunta de diferentes níveis de governo). Mas em um ambiente concorrencial, com cada governante perseguindo objetivos próprios, os limites da cooperação ficam muito mais estreitos.

Há que se considerar, também, a dificuldade enfrentada quando se tem uma federação com mais de dois níveis de governo. Suponha que uma família goste mais da cesta de bens públicos e tributos cobrados pela cidade de Bauru – SP, do que aquela ofertada em sua atual cidade de residência. Mas e se essa família não gostar da cesta ofertada pelo estado de São Paulo? O que ela faria? Mudaria para Bauru, suportando o inconveniente de essa cidade estar no estado de São Paulo, ou ficaria na sua cidade de origem? Seria baixa a probabilidade

<sup>34</sup> Bardhan & Mookherjee (2000).

<sup>35</sup> Besley & Case (1995) propõem um argumento mais realista para explicar a competição intergovernamental. Eles consideram que os eleitores se informam sobre a performance de outros governos e a comparam com a do seu governo local. Os partidos de oposição usam essa mesma informação para propor suas plataformas de governo e desafiar o partido que está governando. A resposta do governante é tentar obter uma performance superior à dos governos que servem de base de comparação. A competição tem, portanto, uma motivação eleitoral e interessa diretamente à pessoa e ao partido do governante, ao contrário da competição de Tiebout, exercida por governantes benevolentes preocupados com a eficiência da máquina pública local. Breton (2000).

de encontrar um estado e um município ofertando exatamente os bens, serviços e impostos desejados pela família.

Todos os argumentos listados aqui não constituem uma apologia dos governos unitários ou de federações centralizadas. Tratam-se de uma identificação de problemas que podem ser minorados mediante regulação, investimentos em melhorias tecnológicas e pelo estabelecimento de regras de mediação de conflitos. De qualquer forma, eles mostram que os ganhos de bem-estar tendem a ser, na prática, menores do que aqueles previstos pela teoria normativa, e que a implantação de um sistema federativo e descentralizador requer instituições complexas para regular e corrigir o seu funcionamento.

### O efeito *flypaper* e a teoria positiva

Nos anos 70 a literatura empírica constatou a existência de um fenômeno que parecia incompatível com a teoria normativa, e que viria a ser chamado de *flypaper effect*.<sup>36</sup> Voltando ao Gráfico 22.1 uma transferência incondicional e sem contrapartida, de valor  $Z$ , teria o mesmo impacto sobre a restrição orçamentária do eleitor mediano que um aumento de sua renda equivalente a  $h.W$ .

Isso significa que um aumento da renda privada no valor  $h.W$  deveria gerar uma expansão da despesa pública equivalente a um aumento da receita do governo local no valor  $Z$ . Mas o que se constatou foi que as despesas dos governos locais reagiam de forma muito mais forte às transferências intergovernamentais recebidas por esses governos do que ao aumento da renda privada.

Esse fato ficou conhecido como *flypaper effect* em alusão à idéia de que o dinheiro “gruda” onde esbarra primeiro (assim como as moscas grudam ao pousar nos papéis papa-moscas). Se o dinheiro entra na comunidade via governo (como transferência) ele fica no governo (é gasto em bens públicos), não passando para o setor privado através de uma redução de tributos.

A literatura apresentou três tipos distintos de interpretação para esse fenômeno.<sup>37</sup> Chernik e Moffit<sup>38</sup> argumentam que o efeito simplesmente não existe, e que o seu aparecimento nos estudos decorre de procedimentos econométricos inadequados.

O segundo tipo de resposta consistiu em aceitar a existência do *flypaper effect* e utilizá-lo como argumento para rejeitar a hipótese de governante benevolente. Surgiram então diversos modelos de teoria positiva baseada no conceito de Niskanen<sup>39</sup> de burocrata maximizador do gasto público. Em especial, utilizou-se fartamente o conceito de ilusão fiscal:<sup>40</sup> os cidadãos de uma comunidade sabem quanto pagam de impostos ao governo, mas não conhecem o montante de dinheiro que “vem de fora”, ou seja, que chega via transferências. Seria dispendioso, para o contribuinte, obter esse tipo de informação. Aproveitando-se dessa assimetria de informações, o governante local conseguiria esconder do eleitorado o real valor recebido em transferências, de modo a induzi-lo a subestimar o real custo de produção de bens públicos.<sup>41</sup> Daí porque um aumento das transferências recebidas permitiria ao governante expandir o gasto, enquanto um aumento da renda local, que levaria à expansão da arrecadação tributária, não resultaria em aumento equivalente da despesa pois, nesse caso, o eleitor teria informações suficientes para monitorar adequadamente as ações do governante.

<sup>36</sup> Gramlich & Galper (1973), Gramlich (1977), Fisher (1982).

<sup>37</sup> Oates (1998).

<sup>38</sup> Chernik (1979) e Moffitt (1984).

<sup>39</sup> Niskanen (1971).

<sup>40</sup> Buchaman (1997).

<sup>41</sup> Courant *et al.* (1979), Strumpf (1998).



O terceiro tipo de resposta procura conciliar o *flypaper effect* com a hipótese do eleitor mediano. Hamilton<sup>42</sup> argumenta que, como mostra a teoria normativa, são poucos os tributos que podem ser cobrados de forma eficiente pelos governos locais. Em um arranjo federativo na qual essa baixa capacidade tributária não seja adequadamente compensada por transferências, os governos locais tenderiam a fornecer serviços públicos em quantidade inferior àquela que maximizaria o bem-estar da comunidade. Quando uma transferência não-condicional e sem contrapartida é recebida por um governo local, esse governo trata de satisfazer essa “demanda reprimida” por bens públicos. Daí o fato de as transferências levarem a maior gasto público que um aumento proporcional na renda privada.

### O federalismo fiscal e o tamanho do setor público

Diferentes análises avaliam o impacto do federalismo fiscal sobre o tamanho do setor público. A primeira delas aponta o risco de “competição predatória” entre governos locais que levaria a um setor público menor do que aquele necessário para maximizar o bem-estar da população. Já a tradição teórica de *public choice* parte do pressuposto de que os governantes não-benevolentes de Niskanen tendem a gerar um setor público excessivamente grande, e que o federalismo fiscal seria um instrumento eficiente para conter esse crescimento exagerado. Há ainda uma terceira linha de análise, que leva em conta a “competição vertical” entre o governo central e os governos locais, que indica a existência, no sistema federalista, de uma força no sentido de expandir o setor público.

A idéia da “competição predatória”, conhecida na literatura por “race to the bottom”,<sup>43</sup> é de que uma concorrência entre governos locais à la Tiebout pode não ser eficiente. Ansiosos por promover o desenvolvimento econômico de seus estados (e municípios) e criar empregos, governadores e prefeitos promoveriam cortes na tributação local, de modo a reduzir os custos operacionais das empresas. Uma espécie de leilão, em que cada governo local ofereceria impostos mais baixos, levaria os governos locais a cortar excessivamente suas receitas, impedindo-os de financiar os serviços públicos essenciais.

Essa competição não envolveria apenas a redução de impostos, mas também o estabelecimento de padrões de preservação ambiental mais lenientes, para reduzir os custos das empresas com o controle da poluição, bem como subsídios a empresas (doação de terrenos para instalação de fábricas, por exemplo).

Trata-se do fenômeno da “guerra fiscal”, já apresentado neste capítulo<sup>44</sup>. A questão é saber quão grave são essas distorções. Se reconhecermos que a competição entre governos locais também gera resultados positivos, como proposto por Tiebout, resta saber se a “competição predatória” ou “guerra fiscal” representa um mero desvio em relação à eficiência máxima ou gera perdas significativas a ponto de anular as vantagens da competição.

Para aqueles que consideram que as perdas são grandes, a solução seria a centralização da tributação, acoplada a um sistema de transferências intergovernamentais. A centralização da tributação (bem como da legislação ambiental e de cessão do patrimônio público) acabaria com a disputa, e os governos locais receberiam os recursos arrecadados através de transferências federais.

Aqueles que se preocupam com a “concorrência predatória” temem que o setor público fique menor do que o necessário. Já a escola de Escolha Pública (*vide* Capítulo 6) enxerga a

<sup>42</sup> Hamilton (1986).

<sup>43</sup> Peterson (1995), Oates & Schwab (1991).

<sup>44</sup> Gordon (1983).

questão de forma inversa: considera que há uma tendência natural do setor público a se expandir, e acredita que a guerra fiscal seria eficiente para conter essa expansão.

Buchanan<sup>45</sup> argumenta que a grande virtude do federalismo está em instituir um sistema de balanço de poder entre o governo central e os governos locais. Isso, por um lado, impede que um único governo se torne autocrático, sufocando a liberdade de mercado e os direitos individuais. Por outro lado, o federalismo impede a descentralização excessiva, existente nas confederações, potencialmente geradora de conflito, na qual estado membro tentaria se impor sobre os demais. No primeiro caso, o governo central, por ser o único, poderia facilmente expandir sua intervenção na vida privada sem que houvesse outros pólos de poder para contestá-lo. Na descentralização excessiva, haveria instabilidade, conflito e baixa garantia aos direitos individuais.

O federalismo, como uma opção intermediária a esses dois extremos, teria a virtude de estabelecer um sistema de balanço de poder, em que cada nível de governo policia o outro, para não ter seus poderes usurpados. Nos Estados Unidos, por exemplo, é comum que um nível de governo recorra à Suprema Corte para anular decisão de outro nível de governo. Os casos mais comuns são de estados que vão à justiça para contestar ações do governo federal que invadem sua esfera de competência. Uma notícia no *The Wall Street Journal* de 25/6/99, por exemplo, lista diversos casos: em 1995 a Suprema Corte decidiu que o Congresso (federal) não poderia legislar sobre o uso de armas nas redondezas de escolas públicas. Em outra decisão a corte permitiu que os estados legislassem sobre aborto, e vetou que o Congresso aprovasse uma lei permitindo que os governos estaduais fossem processados por tribunais federais.

É nesse contexto, de *checks and balances*, que Lee<sup>46</sup> defende a competição tributária (*vide* Capítulo 10) em uma federação:

“A habilidade dos contribuintes, como consumidores de serviços do governo, de escolher de qual governo comprarão serviços públicos, através da movimentação de seu capital físico e humano (sobre a qual incidem as alíquotas tributárias), é a mais efetiva restrição ao poder de tributar. (...) De fato, aumentar o poder do governo central para tributar é o mesmo que formar e reforçar um cartel tributário, o que permitirá a expansão da carga tributária e a extração de mais dinheiro da população.” (Tradução livre)

Assim, enquanto aqueles que enxergam na competição tributária uma ameaça de “competição predatória”, e de conseqüente redução do estado, propugnam por uma centralização tributária e regulatória, a escola de *escolha pública* propõe a competição tributária e uma distribuição equilibrada de poderes entre os níveis de governo para evitar o crescimento excessivo do setor público.

Uma terceira linha de pesquisa aponta para a existência, no federalismo, de um impulso à expansão do setor público, decorrente da “competição vertical” entre governo central e governos locais. Migué<sup>47</sup> argumenta que em um federalismo no qual os níveis de governo atuam simultaneamente na oferta de um mesmo serviço público (saúde, educação, assistência social) haverá uma tendência à oferta excessiva desses serviços.

Seu argumento é de que os governantes, em todos os níveis de governo, estão em busca de votos. E ofertar serviços públicos dá votos. Como diferentes níveis de governo oferecem o mesmo tipo de serviço público, cada um deles terá incentivo a expandir essa oferta além do que seria o ótimo social.

<sup>45</sup> Buchanan (1995 e 1996).

<sup>46</sup> Lee (1993, p.11-7).

<sup>47</sup> Migué (1997).

A situação é comparada com a de diversos proprietários de terras sob as quais há um mesmo poço de petróleo. O petróleo que é extraído pelo proprietário do terreno A deixa de estar disponível para o proprietário do terreno B. Cada proprietário tem interesse em extrair o máximo de óleo que puder, e não vão levar em conta os efeitos da sua ação sobre a disponibilidade de petróleo no futuro. O raciocínio é simples: se eu não extrair o petróleo, o meu vizinho o fará. O resultado é a extração excessiva de petróleo.<sup>48</sup>

De maneira semelhante, quando dois níveis de governo oferecem o mesmo serviço público, ambos desejam ganhar os votos dos eleitores. A competição entre os diferentes níveis fará com que todos ofertem os serviços públicos para tentar obter votos. O resultado seria a expansão do setor público.

Daí porque se observam governos locais implementando amplos programas de assistência social e de geração de emprego (que, de acordo com a teoria normativa, deveria ficar sob controle do governo central). Aquilo que Oates,<sup>49</sup> em defesa da flexibilidade do federalismo fiscal, chamou de “federalismo de laboratório”, no presente enfoque de “concorrência vertical” aparece como resultado de uma distorção causada por governantes não-benevolentes, que buscam a maximização de votos via expansão do gasto público. Por outro lado, aquilo que a teoria normativa apresenta como uma atuação cooperativa entre níveis de governo, que provêem conjuntamente um serviço público, pode ser, na verdade, uma duplicação de esforços, sem articulação ou cooperação.

Assim como Migué, Inman e Rubinfeld<sup>50</sup> não compartilham inteiramente da idéia de Buchanan de que o federalismo é um instrumento eficiente de *checks and balances*, capaz de conter a expansão do setor público. Eles argumentam que as decisões dos governos centrais são geralmente submetidas à aprovação dos poderes legislativos das federações. E estes são tipicamente compostos de representantes dos estados ou de distritos eleitorais, com mandato para representar as preferências da jurisdição que os elegeu.

A tendência natural é que os representantes locais tentem maximizar o bem-estar de seus residentes à custa do resto da federação. Estabelece-se, dessa forma, um jogo em que cada parlamentar tenta impor uma política que gere a maior relação benefício-custo para o seu eleitorado particular, gerando custo para o resto da federação.

As legislaturas federais tenderiam a aprovar transferências intergovernamentais (*vide* Capítulo 11) excessivas e ineficientes. Os residentes em um dado estado ou município iriam comparar os benefícios recebidos por um dado projeto ou transferência federal não com o custo total do projeto ou transferência, mas apenas com a parcela do custo paga por eles. A parcela paga pelos não-residentes não seria computada. Há, por isso, uma tendência ao gasto excessivo em projetos locais custeados pelo governo central.

A literatura empírica (em geral aplicada ao caso dos Estados Unidos), de fato, mostra que as transferências federais não seguem o receituário teórico construído pela teoria da descentralização fiscal. Oates,<sup>51</sup> por exemplo, ao examinar transferências condicionais e com contrapartida (Gráfico 22.3) em projetos como rodovias interestaduais e tratamento municipal de lixo, constata que a maioria das transferências tem participação federal muito elevada

<sup>48</sup> Em um raciocínio intuitivo mais próximo à realidade dos leitores, imagine-se o caso, muito comum, de um morador de apartamento, cuja conta de energia elétrica reflete exatamente o consumo do seu apartamento, enquanto a conta de água é igualmente repartida entre os moradores do prédio, e incluída na taxa de condomínio. Certamente o morador será mais cuidadoso no controle do uso da energia elétrica do que no controle do consumo de água.

<sup>49</sup> Oates (1999).

<sup>50</sup> Inman & Rubinfeld (1996 e 1997) e Migué (1997).

<sup>51</sup> Oates (1998).

(80% a 90%) não sendo possível acreditar que as externalidades sejam tão grandes que exijam tal grau de participação federal.

Grossman e Laband<sup>52</sup> apresentam modelos em que variáveis políticas (*vide* Capítulo 8) – importância política do legislador, tamanho da maioria partidária, tamanho da burocracia estadual, coincidência entre partidos no Poder federal e estadual – explicam significativamente o volume de transferências federais *per capita* aos estados.

Se, por algum motivo, há um desequilíbrio no Poder político a favor dos governos locais (por exemplo, o Parlamento com mais força política que o Poder Executivo do governo central), pode-se estabelecer uma divisão de recursos entre governos locais e governo central desfavorável a este último. O resultado é um aumento das despesas dos governos locais, financiadas pelo governo central, que terá de aumentar a tributação para poder equilibrar suas contas. O resultado é a expansão do setor público.

### Market Preserving Federalism

Muito próximo da tradição de escolha pública – federalismo como um sistema de balanço de poder para conter a expansão do governo – está o conceito de “federalismo preservador de mercado”, proposto por Barry Weingast e Ronald McKinnon,<sup>53</sup> que procura estabelecer as condições sob as quais um governo federativo protege a economia de mercado e impede que o setor público cresça excessivamente, absorvendo recursos que deveriam estar disponíveis para financiar o crescimento da economia privada.

As federações precisariam ter governos locais concorrendo entre si para atrair fatores de produção, como em Tiebout.<sup>54</sup> Ao mesmo tempo, seria necessário haver uma estrutura de vigilância mútua entre o governo central e os governos locais, para limitar o interesse de cada um deles em interferir no mercado privado (sobretaxando ou endividando-se em excesso, criando monopólios ou reservas de mercado, subsidiando atividades ou fatores ineficientes).

A primeira condição é de que haja divisão de poderes, evitando que um único nível de governo detenha, sozinho, a força da lei. Isso permite que governo central e governos locais se policiem mutuamente, um impedindo que o outro extrapole no exercício de seus poderes. É o argumento de Buchanan em favor de se evitar o governo unitário.

Para que tal vigilância seja eficaz, não pode haver a possibilidade, por exemplo, de o governo central comprar o apoio dos governos locais às suas políticas em troca de transferências de recursos. Daí a necessidade de os governos locais terem alto grau de autonomia financeira. Isso significa dizer que os governos locais devem ter amplas competências tributárias, evitando-se as transferências intergovernamentais, em especial, aquelas discricionárias, sem regras de partilha previamente estabelecidas.

Para que a competição entre governos locais não degenere em uma “concorrência predatória”, são necessárias algumas condições. Em primeiro lugar, o governo central deve ser encarregado de impedir que os governos locais estabeleçam reservas de mercado e dificultem o livre trânsito de bens e fatores de produção dentro do território nacional.

Em segundo lugar, seria preciso dar aos governos locais instrumentos para competir entre si, oferecendo ambiente atraente aos fatores de produção. Daí a necessidade de que cada estado tivesse liberdade para moldar as suas exigências legais quanto a regras trabalhistas, tributárias e de proteção social. Isso permitiria a cada governo local decidir o volume e o tipo de investimento que desejaria atrair.

<sup>52</sup> Grossman (1994) e Laband (1986).

<sup>53</sup> Weingast (1995), McKinnon (1997), Parikh & Weingast (1997), Qian & Weingast (1995), Qian & Roland (1998).

<sup>54</sup> Tiebout (1961).

Outra providência importante seria impedir que os governos locais tivessem acesso a endividamento excessivo. Do contrário, eles poderiam jogar o custo de sua política de atração de investimentos sobre as gerações futuras ou sobre o restante da federação. Isso significa, por exemplo, impedir que o governo central possa socorrer governos locais em dificuldades financeiras, deixando-os ir a falência.

Trata-se, portanto, de adicionar à concorrência via mobilidade, à la *Tiebout*, um mecanismo de *check and balances* no qual um nível de governo vigia o outro, além de garantir restrições ao endividamento excessivo e ao comportamento não eficiente de governantes locais. Em consequência, “as regras de operação neste tipo de federalismo impedem muitos danos e a freqüente intervenção devastadora dos governos na economia”.<sup>55</sup>

É interessante observar que, nesse contexto, as recomendações de como implementar a descentralização difere bastante em relação à teoria normativa tradicional. Não há, aqui, qualquer interesse em corrigir as externalidades apontadas por Gordon,<sup>56</sup> como *regressividade da estrutura de tributação e gastos locais, exportação de tributos* e “no meu quintal, não!” (como visto nas páginas 430-31). Todos esses problemas estariam presentes em uma federação que seguisse o receituário proposto pelo MPF. Além disso, com diferentes legislações trabalhistas, tributárias e comerciais em cada estado, seria alto o custo administrativo de empresas que operassem em diferentes estados de um país. Fica implícita a idéia de que esses seriam problemas menores diante da necessidade de preservar os mercados da ação negativa de políticos e burocratas não-benevolentes. Também não fica claro, como observou Oates,<sup>57</sup> se as condições descritas são necessárias ou suficientes.

De qualquer forma, a abordagem do *market preserving federalism* chama atenção para pontos importantes de uma federação equilibrada, em especial, a necessidade de se impor uma restrição orçamentária forte<sup>58</sup> aos governos locais, negando-lhes a possibilidade de socorro financeiro ou de monetização de suas dívidas.

### Federalismo como seguro regional

A consolidação da União Européia estimulou o surgimento de uma nova linha de pesquisa sobre federalismo fiscal, que averigua a sua eficácia como uma espécie de seguro contra choques adversos enfrentados por alguns membros de uma federação. Suponha dois países que podem escolher entre serem autônomos ou unirem-se para formar uma federação: o que os induziria a tomar uma decisão ou outra? Por que um país mais rico aceitaria formar uma federação, unindo-se a uma nação mais pobre?

Bucovetsky<sup>59</sup> sugere que para os residentes do país mais pobre, a formação de uma federação (ou confederação) é evidentemente vantajosa, pois dá acesso a um mercado de trabalho mais amplo e melhor remunerado. Já os mais ricos verão vantagem na associação se forem avessos ao risco. Ou seja, se temerem que um choque negativo em sua economia os deixe em situação pior caso se mantenham autônomos do que no caso de estarem associados a outro mercado que não venha a sofrer tal choque.

Assim, o federalismo fiscal aparece como opção atraente para países ou regiões com estruturas econômicas diferentes entre si e, portanto, sujeitas a choques negativos não inteiramente correlacionados.

<sup>55</sup> McKinnon (1997, p. 90).

<sup>56</sup> Gordon (1983).

<sup>57</sup> Oates (1999).

<sup>58</sup> Sobre este conceito ver Kornai (1986).

<sup>59</sup> Bucovetsky (1998).

Uma série de problemas passa a ser analisada nessa nova forma de ver o federalismo fiscal. Persson e Tabellini,<sup>60</sup> por exemplo, estudam o risco moral (*moral hazard*) existente em federações que venham a criar um sistema de transferências intergovernamentais (*vide* Capítulo 11) que compensem regiões afetadas por choques econômicos negativos. É intuitivo que esse tipo de mecanismo estimularia cada estado membro da federação a adotar políticas econômicas mais arriscadas, uma vez que contariam com a proteção do “seguro” federativo. As transferências intergovernamentais (*vide* Capítulo 11) também passam a ser analisadas como um mecanismo para evitar a migração induzida por aspectos fiscais (por exemplo, moradores de regiões pobres buscando as escolas públicas e os programas sociais das regiões mais ricas) ou como instrumento de redistribuição de renda.<sup>61</sup>

### X) O FEDERALISMO BRASILEIRO E AS ABORDAGENS ALTERNATIVAS

A presente seção analisa características específicas e problemas do federalismo brasileiro com base nas críticas à teoria normativa e nas abordagens alternativas apresentadas na sexta seção.

#### Importância do poder local nas decisões federais

A idéia de Inman e Rubinfeld<sup>62</sup> de que os interesses locais, representados no parlamento federal, possam distorcer as decisões do governo federal parece bastante adequada para a realidade brasileira. Os senadores e deputados brasileiros têm um forte comprometimento político-eleitoral com seus estados e municípios de origem.<sup>63</sup> Sempre que possível procuram atrair recursos federais para suas bases. A própria Constituição foi redigida em um momento de desequilíbrio de poder, com o Poder Executivo Federal fragilizado, o que resultou em forte descentralização financeira mediante ampliação das transferências federais aos estados e municípios, situação retratada na Tabela 22.4, na qual se vê a grande importância das transferências nas receitas municipais.

#### “Competição predatória”

Um argumento que tem sido bastante forte na discussão das relações federativas no Brasil, desde o início dos anos 90, é o da existência de uma “competição predatória” ou “race to the bottom” ou, ainda, guerra fiscal, entre os estados. Com vistas a atrair investimentos privados e empregos para seus territórios, os estados desencadearam essa guerra que afeta sobremaneira sua capacidade de arrecadação. Em geral são utilizados como instrumentos: fixação de alíquotas baixas ou longos períodos de isenção para o ICMS, a concessão de empréstimos sem juros ou correção monetária do valor pago pela empresa a título de ICMS, a cessão de terrenos ou a participação acionária do estado na empresa.

A possibilidade de realização da guerra fiscal está intimamente relacionada a dois fatos. Em primeiro lugar, como visto anteriormente, cabe aos estados a cobrança do principal tributo sobre consumo: o ICMS. Em segundo lugar, esse tributo é parcialmente cobrado na origem, o que permite que os estados manipulem a sua legislação de forma a atrair empresas e a exportar parte da carga tributária para contribuintes de outros estados.

<sup>60</sup> Persson & Tabellini (1996).

<sup>61</sup> Dixit & Londregan (1998).

<sup>62</sup> Inman & Rubinfeld (1996, 1997).

<sup>63</sup> Abrúcio (1998), Samuels (2001).

Daí porque têm sido discutidas propostas de reforma tributária com vistas a eliminar as guerras fiscais, cujo conteúdo quase sempre diz respeito à transferência do ICMS para o governo central, seja a cobrança do imposto (com posterior transferência aos estados), seja da legislação (que passaria a ser nacional, impedindo os estados de oferecer vantagens às empresas). A transição da cobrança do princípio da origem para o destino também é bastante comum nas discussões.

### Restrição orçamentária fraca

Outro problema fundamental do federalismo fiscal brasileiro está na restrição orçamentária fraca de que gozaram estados e municípios ao longo de várias décadas. Os teóricos do *Market Preserving Federalism*, como visto anteriormente, chamam atenção para o risco de os governos locais terem a possibilidade de obter socorro financeiro junto ao governo central. Isso os induziria a ter um comportamento fiscal pouco conservador, expandindo suas dívidas e déficits para, posteriormente, repassar a conta para o governo central.<sup>64</sup>

Ao longo dos anos 80 e 90 os estados e municípios brasileiros foram muito bem-sucedidos em suas tentativas de repassar dívidas e obter ajudas financeiras do Governo Federal. Diversas vezes o Banco Central foi chamado a intervir nos bancos estaduais, injetando recursos para evitar sua insolvência. Isso ocorria, em geral, logo após as eleições para os governos estaduais, ocasião em que os bancos de propriedade dos estados eram usados para financiar campanhas políticas. Em 1983 e 1987, portanto, logo após as eleições de 1982 e de 1986, houve uma série de intervenções e pacotes de ajuda.

O governo federal também patrocinou diversas operações de socorro financeiro ao longo dos anos 90. Em 1989, a União assumiu e refinanciou, por 20 anos, parte da dívida externa de estados e municípios. Em 1991, a ajuda financeira veio através de refinanciamento da dívida dos estados e municípios junto à previdência social. Em 1993, foi a vez de refinanciar, a juros subsidiados, as dívidas dos governos locais junto a bancos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica etc.). Em 1997, o governo federal assumiu a dívida mobiliária dos estados e de alguns municípios, refinanciando-a por trinta anos, mais uma vez a juros subsidiados.

Para que se tenha uma idéia do custo desse mecanismo perverso, o Tesouro Nacional contabilizava, em novembro de 2003, um crédito de R\$400 bilhões (26% do PIB) relativos ao total de dívidas de estados e municípios refinanciadas pela União ao longo dos anos.

Essa situação começou a mudar quando o governo central percebeu que a estabilidade macroeconômica do país dependia da imposição de uma restrição orçamentária forte aos governos locais. Assim, foram lançadas diversas iniciativas. A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada no ano 2000, impôs uma série de regras visando à limitação do endividamento de estados e municípios, bem como buscando a transparência e punindo a má administração financeira. O refinanciamento das dívidas mobiliárias estaduais de 1997 veio acompanhado de uma série de exigências, tais como a não emissão de novos títulos nos vinte anos seguintes e o comprometimento com metas de ajuste fiscal. Um programa adicional de socorro aos bancos estaduais se fez sob a forma de federalização e posterior privatização desses bancos, para retirar dos estados a possibilidade de impor perdas ao Banco Central, via socorro àqueles bancos.

Deve-se notar a interação perversa entre guerra fiscal e restrição orçamentária fraca. Nos cânones do *Market Preserving Federalism* e da *Escolha pública*, a guerra fiscal, associada à restrição orçamentária forte, teria o efeito benéfico de conter a expansão do setor público, ao impor limites à arrecadação tributária dos estados. Porém, uma vez que os estados tenham

<sup>64</sup> Para uma análise detalhada das causas institucionais para a restrição orçamentária fraca no Brasil, ver Mendes (1998) e Rangel (1999).

acesso a recursos federais, não se cumprindo a condição de restrição orçamentária forte, eles podem fazer guerra fiscal e, ao mesmo tempo, ampliar suas despesas, financiando-as via socorro financeiro do governo federal. O resultado é a expansão acelerada do setor público, tanto via despesa dos governos locais quanto via aumento da tributação federal, necessária para socorrer os estados e municípios.

### Descentralização e desequilíbrio fiscal do governo central

Como enfatizado anteriormente, um dos riscos de um processo de descentralização fiscal é o de deixar o governo central sem recursos suficientes para realizar as suas funções de manter a estabilidade econômica. Esse parece ter sido o caso brasileiro após a promulgação da Constituição de 1988. Como essa nova ordem constitucional determinou forte descentralização de receitas, através da partilha dos recursos financeiros da União com estados e municípios, o governo federal se viu frente a um déficit crônico.

A reação da União foi buscar meios de levantar novas receitas sem ter de reparti-las com os governos locais. O resultado já foi mostrado na Tabela 22.2, com a expansão das receitas de “con-tribuições”, que em 2002 representavam 57% da arrecadação federal, gerando problemas de ineficiência, como “tributação em cascata”, distorção de preços relativos e perda de competitividade das exportações (*vide* Capítulo 5).<sup>65</sup>

### Efeito *flypaper*, captura e ineficiência

O grande volume de transferências aos governos locais, em especial aos municípios, parece estar no cerne de importantes distorções que caracterizam o federalismo fiscal brasileiro. Cossio<sup>66</sup> mostra evidências claras da existência do efeito *flypaper* nos municípios brasileiros. Isso significa uma tendência à expansão do setor público sobre a economia, pois o dinheiro transferido transforma-se em despesa adicional e não em corte de impostos locais.

Mendes,<sup>67</sup> por sua vez, apresenta evidências de que a captura de recursos nos municípios brasileiros é mais intensa nas cidades beneficiadas pelos critérios de partilha das transferências, em especial, as cidades pequenas e aquelas que recebem elevados valores a título de *royalties* por petróleo explorado em seus territórios: um grande volume de recursos disponíveis, sem opções de gasto eficiente, acaba gerando sobra de recursos disponíveis para serem capturados via salários elevados, obras desnecessárias etc. Souza,<sup>68</sup> ao estudar a eficiência na aplicação de recursos municipais, mostra que esses dois grupos de cidades (pequenos municípios e receptores de *royalties*) estão entre os menos eficientes, ou seja, entre aqueles que têm a pior relação entre receita total e serviços públicos oferecidos.

### Competição vertical

Como visto anteriormente, existem, no federalismo brasileiro, diversas áreas em que os três níveis de governo atuam simultaneamente. Até que ponto isso pode gerar a competição vertical? Nas principais áreas de ação compartilhada – saúde e educação – não parece haver esse tipo de problema. As políticas estão hierarquizadas e as funções de cada nível de governo razoavelmente estabelecidas. O que acontece com mais frequência nessas áreas é uma tentativa de repassar os custos para outras esferas de governo. Tanto é assim que foi preciso estabelecer,

<sup>65</sup> Ter-Minassian (1997) analisa esse ponto.

<sup>66</sup> Cossio (2003).

<sup>67</sup> Mendes (2002).

<sup>68</sup> Souza (2003).

na Constituição, dispositivos que obrigam cada nível de governo a realizar um gasto mínimo em educação e saúde.

Uma área em que há evidências de competição vertical e oferta excessiva de serviços é a assistência social. Abundam nos três níveis de governo programas de geração de emprego e renda e de bolsas assistenciais, embora sejam claras as limitações desse tipo de programa quando ofertados por governos locais. Ocorre que o apelo eleitoral de programas sociais é bastante elevado. O eleitor, em especial o de baixa escolaridade, não está preocupado em discernir quem é o responsável pela política de geração de emprego, renda e assistência social. E o candidato que deseja se eleger não pode ignorar as principais demandas do eleitorado.

## CONCLUSÃO

Este capítulo expôs o conceito de federalismo fiscal. Mostrou-se que tal conceito surgiu na literatura como um ramo do estudo de finanças públicas que se preocupa, principalmente, com a busca de eficiência na alocação das receitas e despesas públicas entre os níveis de governo. É um conceito econômico, mais recente e mais restrito que o conceito político de federalismo, que diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os níveis de governo, indo muito além da mera divisão de receitas e despesas.

As bases da teoria foram colocadas por Tiebout, que apontou a descentralização fiscal como uma forma de induzir o consumidor de bens públicos a revelar suas preferências, e por Oates, que destacou a importância de se conhecer as preferências locais e de se levar em conta a amplitude das externalidades envolvidas na produção e consumo de cada tipo de bem público. A teoria avançou com o esforço de detecção de todas as externalidades positivas e negativas envolvidas em um sistema descentralizado de governo. Foram identificados problemas como exportação de tributos, guerra fiscal e regressividade tributária.

Uma extensa teoria normativa passou a buscar caminhos que proporcionassem as vantagens da descentralização e, ao mesmo tempo, não enfrentassem os problemas dela decorrentes. Foram apresentadas as recomendações dessa teoria sobre o tipo de tributo e de despesa pública que deveria ser atribuída a cada nível de governo. Também foram apresentados diferentes tipos de transferências intergovernamentais (*vide* Capítulo 11) e suas respectivas finalidades.

O capítulo também descreveu o federalismo fiscal brasileiro sob a ótica da teoria normativa, mostrando que em alguns pontos nosso sistema de alocação de receitas e despesas obedece aos ditames daquela teoria (maior concentração de tributos no nível federal, compartilhamento das despesas com educação e saúde, tributação sobre o patrimônio imobiliário feita pelos municípios). Em outros pontos, porém, a federação brasileira apresenta idiosincrasias, tais como a tributação do consumo pelos estados, o uso indiscriminado de contribuições pelo governo federal e o uso excessivo de transferências intergovernamentais.

Em seguida foram apresentadas críticas à teoria normativa e aos fundamentos dos argumentos favoráveis à descentralização federativa. Apontaram-se problemas como menor capacitação técnica dos governos locais, disputa financeira entre níveis de governo, comportamento *free rider* (*vide* Capítulo 3) dos governos locais e a possibilidade de haver maior corrupção nessas instâncias do que no governo central. Custos de coordenação e de informação, bem como a baixa escala de produção dos governos locais seriam também outros fatores que reduziriam as vantagens de um sistema federativo em comparação a um governo unitário.

Foram descritas novas abordagens sobre o federalismo fiscal, como aquelas que medem o seu impacto sobre o tamanho do setor público. Alguns apontam a existência de uma “*race to the bottom*”, levando o setor público a ser menor que o tamanho ótimo. Já a escola de *escolha pública* vê no federalismo uma oportunidade de evitar uma tendência natural à expansão excessiva do governo. Os teóricos do *Market Preserving Federalism* apontam a organização

federativa, associada a algumas condições, como uma forma de evitar que o governo avance sobre a economia privada, retirando-lhe recursos e dinamismo. O conceito de competição vertical aponta uma tendência à expansão do governo nos casos em que diferentes níveis de governo ofertam o mesmo bem público, concorrendo entre si pelos votos dos mesmos eleitores.

Ao final, mostrou-se a relevância de cada uma dessas abordagens para o caso brasileiro, enfatizando-se problemas como guerra fiscal, disciplina financeira de governos estaduais e municipais, a influência dos governos locais na tomada de decisão do governo central, o dilema entre descentralização e equilíbrio fiscal do governo central, bem como a eficiência no uso dos recursos públicos descentralizados.