

Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian

Mauro Santos Silva

Técnico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Professor de Economia do FGV Management

Palavras-chave

economia do setor público;
finanças públicas; federalismo
fiscal; políticas públicas.

Classificação JEL H77.

Key words

*economics of public sector;
public finance; fiscal federalism;
public policy.*

JEL Classification H77.

Resumo

Este texto apresenta e comenta as proposições clássicas de Oates e Musgrave, relativas ao esforço de compatibilização entre o perfil do sistema federativo e as possibilidades de otimização da política fiscal, e as contribuições recentes apresentadas por Shah e Ter-Minassian, voltadas ao aperfeiçoamento das relações federativas fiscais em contexto de política econômica orientada prioritariamente ao alcance de objetivos relacionados à estabilização. O objetivo do artigo é apresentar e comentar as contribuições teóricas de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian, referentes aos temas centrais da questão federativa: autonomia, funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenadora liderada pelo governo central. O texto demonstra a complexidade que envolve o tratamento teórico e as questões vinculadas a políticas federativas e mostra a necessidade de aperfeiçoamento permanente das instituições que presidem as relações fiscais em contexto federativo, com base em ação coordenadora liderada pelo governo central.

Abstract

This text presents and comments on the classic proposals of Oates and Musgrave, relative to the effort of conforming the profile of the federative system and the possibilities of optimizing the tax policy, to the recent contributions presented by Shah and Ter-Minassian, focused on the improvement of the fiscal federative relations in the context of a guided economic policy concentrated primarily on reaching the objectives related to stabilization. The objective of this article is to present and comment on the theoretical contributions of Oates, Musgrave, Shah and Ter-Minassian, referring to the core themes of the federative issue: autonomy, fiscal functions, taxing authorities, fiscal transfers and the relevance of the coordinating action conducted by the federal government. The text demonstrates the complexity involved in the theoretical treatment and the related issues on federative policies, and shows the need for continuous improvement of the institutions that preside over fiscal relations in the federative context, based on the coordinating action led by the federal government.

1_ Introdução

O exercício das funções fiscais alocativa, distributiva e estabilizadora, em tese, pode ser realizado pelo governo por meio de três formas de organização política:

- _ a plena centralização, correspondente à forma unitária de governo, cujas funções fiscais são exercidas exclusivamente pelo governo central;
- _ a absoluta descentralização, modelo teórico em que os governos locais desempenham as competências fiscais;
- _ a forma federativa, que combina competências centralizadas e competências descentralizadas em um modelo cujas responsabilidades fiscais encontram-se compartilhadas entre os diferentes níveis de governo e suas respectivas unidades federativas.

Na análise do desenho organizacional mais adequado ao desempenho das funções fiscais do Estado, não é conveniente pensar em termos de uma dicotomia entre plena centralização *versus* extrema descentralização, mas, sim, em desenhos federativos com diversidade no grau de descentralização. A análise das experiências históricas de federalismo fiscal indica gradações de descentralização.

Este artigo tem como objetivo apresentar e comentar as contribuições teóricas de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian, no que se refere aos temas centrais relativos ao exercício das funções fiscais em contexto federativo, quais sejam: autonomia, funções fiscais, competências tributárias, transferências fiscais e a relevância da ação coordenadora liderada pelo governo central. A seção 2 analisa os aspectos relacionados à autonomia, a cooperação e a concorrência no exercício das relações fiscais federativas. A terceira seção trata as funções fiscais em contexto federativo, destacando a análise das competências para o exercício das ações alocativas, distributivas e estabilizadora, por nível de governo. A seção 4 discute as competências tributárias, enfatizando os requisitos de um sistema tributário e as possibilidades de exclusividade, concorrência e compartilhamento de bases tributárias. A quinta seção aborda as motivações econômicas para realização de transferências fiscais: externalidade, compensação e redistribuição. Já a seção 6 discute os conflitos que podem ser gerados na execução das políticas fiscais em federações e ressalta a importância da coordenação liderada pelo governo central.

2_ Descentralização fiscal: autonomia, cooperação e concorrência

Na organização governamental federativa, o setor público opera por meio de múltiplos centros decisórios (Musgrave e Musgrave, 1980, p. 531), combinando instrumentos operados pelo governo central e outros administrados pelos governos subnacionais. A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa.

A razão econômica central que preside o processo de descentralização, característico do federalismo, é a otimização da relação existente entre preferências dos agentes econômicos e o perfil do sistema fiscal, num contexto de produção e consumo em que o sistema de preços não é capaz de gerar informações relativas às preferências dos indivíduos, isso porque as decisões alocativas do governo não são definidas pela lógica das preferências reveladas nos espaços de

mercado, isto é, do ponto de vista normativo, o mecanismo ótimo de provisão de bens públicos considera as preferências coletivas enquanto o mercado aloca em função das preferências individuais.

A natureza dinâmica do federalismo fiscal o faz assumir configurações diversas ao longo do tempo e no espaço, bem como é produto da interação entre as regras institucionais e a organização e dinâmica econômica do País. O conceito de instituições tem por referência a proposição de North (1998, p. 7) segundo a qual:

as instituições constituem as regras do jogo numa sociedade; mais formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas. Conseqüentemente, e em compensação, estruturam incentivos de natureza política, social e econômica.

Para Soláns (1977, p. 17), a configuração do federalismo seria resultante da articulação entre as regras do jogo, ou etapa constitucional, e o impacto dessas regras no sistema econômico, ou etapa funcional. Alterações em um desses elementos geram conseqüências sobre o desenho federativo, o que pode resultar em transformações no quadro de competências em escala nacional ou na capacidade fiscal para o atendimento das demandas orientadas ao setor público em cada nível de governo ou unidade federativa.

As relações fiscais, cooperativas ou competitivas são operacionalizadas por três mecanismos:

- _ o primeiro, denominado de vertical, refere-se às relações estabelecidas entre os três níveis de governo – federal, estadual e local – ou entre pelo menos dois desses segmentos;
- _ o segundo, definido como horizontal, está associado às relações firmadas entre unidades federativas em um mesmo nível de governo, ou seja, entre Estados ou entre municípios;
- _ por fim, é identificado o modelo misto, que articula diferentes níveis de governo e diversas unidades federativas.

Essas formas de gestão federativa podem ser adotadas como decorrência de imposição institucional ou como produto da livre decisão entre as partes, com base no julgamento de que ações resultantes do esforço cooperativo ou competitivo podem conduzir à otimização dos retornos esperados pelas unidades federativas envolvidas no processo.

3_ Funções fiscais em contexto federativo

Nos Estados politicamente organizados em sistemas federativos, as diversas uni-

dades federadas dividem a responsabilidade pela gestão das funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. A principal questão relativa à organização do sistema fiscal é a definição clara e precisa de competências que devem ser atribuídas a cada nível de governo, isto é, o grau de autonomia capaz de permitir o alcance de uma situação Pareto-eficiente.

No que diz respeito à função alocativa, a autonomia, sob o ponto de vista teórico-normativo, deve ser compartilhada entre os diferentes níveis de governo e diferentes unidades federadas, segundo o grau de correspondência entre as preferências relativas à contribuição tributária e à cesta de bens produzidos pelo setor público das comunidades componentes de cada jurisdição. Essa diversidade de preferências é o fator que explica a multiplicidade de unidades fiscais, ou seja, é o determinante econômico da opção por um governo federativo em detrimento de um governo unitário. Esse desenho, em tese, permite a maximização do bem-estar dos indivíduos residentes em cada uma das jurisdições.

O modelo ótimo é aquele que permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos que compõem uma comunidade. Para o alcance teórico desse cenário, Oates (1977, p. 56) enumera nove pressupostos:

- _ produção governamental restrita a bens públicos puros;
- _ número “n” de bens públicos produzidos;
- _ conjunto de bens restrito a um conjunto geográfico específico;
- _ perfeita correspondência entre agrupamentos geográficos e preferências individuais;
- _ igualdade no consumo individual entre membros de uma mesma comunidade;
- _ ausência de externalidades;
- _ ausência de custos de tomada de decisão;
- _ ausência de mobilidade individual entre jurisdições;
- _ estabilidade de preços e pleno emprego.

O modelo ideal prevê que a forma federativa maximizadora de bem-estar é aquela em que a provisão e o financiamento dos bens são realizados valendo-se de jurisdições constituídas em número e espaços proporcionais aos grupos populacionais com idênticas preferências fiscais. O financiamento é ordenado, conforme o “princípio do benefício”, segundo o qual cada indivíduo contribui de acordo com o bem-estar obtido pela cesta de bens ofertados.

Em síntese, o conteúdo do Teorema da Descentralização de Oates (1977,

p. 59) afirma que há maximização da eficiência econômica da ordenação federativa fiscal alocativa, sempre que for observada perfeita correspondência entre as ações do governo e a preferência dos grupos que o financiam. O governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme, em termos de preferência e em termos de quantidade individual demandada em todo o território federativo. Os governos estaduais assumiriam a responsabilidade pela provisão de itens com preferências regionais, e os governos locais responderiam pelos bens cujo perfil da demanda fosse específico de uma localidade.

O modelo teórico ideal, que garante suporte ao “Teorema da Descentralização”, precisa ser ponderado quando da realização de estudos orientados à resolução efetiva de um problema econômico. Os desenhos federativos realmente existentes envolvem elementos que ampliam a complexidade do fenômeno; entre eles merecem especial atenção:

- _ as questões relativas a cesta de bens provisionados pelo setor público, que envolva bens públicos puros, bens públicos mistos e bens meritórios;
- _ assimetria nas preferências e nas quantidades demandadas pelos

- membros de uma mesma comunidade;
- _ mobilidade dos indivíduos entre diferentes jurisdições;
- _ custos de tomada de decisão;
- _ externalidades positivas ou negativas,
- _ observância de economias de escala.

Fenômenos em que uma mudança na quantidade produzida ou na quantidade de indivíduos consumidores gera efeitos sobre os custos proporcionais associados, respectivamente, sobre a produção ou sobre o consumo de um bem.

A plena mobilidade de indivíduos entre jurisdições, nos moldes admitidos pelo modelo de Tiebout (1956, p. 416-424), abre a possibilidade de ocorrência de fenômenos de “congestionamento”; isso ocorre quando há desproporção entre a quantidade de bens ofertados e o volume da demanda efetiva, sendo esta última maior que a primeira. Esse fenômeno produz duas conseqüências:

- _ exclusão de parte dos indivíduos do processo de consumo;
- _ perda parcial da satisfação daqueles consumidores que permanecem dispondo do bem, porém, fazem-no em condições insatisfatórias.

A existência de custos financeiros, decorrentes dos processos políticos de ma-

nifestação de preferências e da necessidade de um suporte administrativo para que o poder público possa arrecadar os recursos tributários e provisionar os bens demandados pela comunidade, acarreta restrições quanto ao número de jurisdições e ao número de bens, cuja oferta deve ser coordenada diretamente pelo governo.

A combinação entre a presença de economias ou deseconomias de escala e a plena mobilidade de indivíduos agrega uma dificuldade adicional à construção do desenho federativo maximizador, ou seja, a montagem de um tamanho ótimo para cada unidade produtiva nem sempre é compatível com o tamanho das comunidades existentes. Por fim, cabe mencionar que a inclusão de novas variáveis reais no modelo inicialmente proposto agrega complexidade à definição do desenho ótimo do federalismo fiscal, tornando o novo modelo mais próximo de uma “correspondência imperfeita” (Oates, 1977, p. 56), entre ações de arrecadação e provisão dos recursos públicos e as preferências individuais dos membros de cada unidade federativa.

No que diz respeito à função distributiva, o modelo de descentralização do tipo “correspondência perfeita”, apresentada por Oates (1977, p. 56), pressupõe a perfeita distribuição da renda e o

pleno uso dos fatores. O modelo de “correspondência imperfeita”, também elaborado por Oates, rompe com esses pressupostos e introduz a função fiscal distributiva no desafio de construção de um modelo federativo ótimo.

As economias de mercado observam padrões de organização e dinâmica de acumulação, cujas variações cíclicas representam uma característica central e cujo pleno emprego, quando observado, representa apenas um momento desse ciclo. Por outro lado, os espaços correspondentes às diferentes regiões de uma federação dispõem de especificidades no padrão de organização e na dinâmica econômica, que implicam diferenças nos padrões regionais de desenvolvimento e geram desigualdade nas oportunidades e possibilidades de escolha ou manifestação de preferências entre indivíduos, regiões e setores produtivos. Esse cenário desigual demanda ações econômicas complementares de iniciativa do setor público governamental orientadas a promoção da redução das diferenças regionais, setoriais e em termos de renda e qualidade de vida dos indivíduos.

A ação governamental orientada a políticas redistributivas processa-se primordialmente por intermédio da política fiscal, ainda que políticas monetárias e

cambiais também exerçam impactos sobre as rendas individuais e regionais. Em síntese, a política fiscal redistributiva pode ser implementada pela operacionalização de três instrumentos, a saber:

- _ a progressividade do sistema tributário;
- _ o direcionamento das transferências fiscais intergovernamentais;
- _ o perfil da cesta de bens providos pelo governo.

A progressividade do sistema refere-se à aplicação de carga tributária com alíquotas que crescem de forma mais que proporcional em relação ao crescimento da renda. Isso produz um quadro de contribuições tributárias no qual os que dispõem de maior renda contribuem com parcela relativamente maior, quando comparado aos recebedores de rendas menores.

Pela ótica da despesa, os programas redistributivos podem ser operacionalizados por meio de dois mecanismos. Primeiro, a definição da composição da cesta de bens produzidos pelo governo, maior quantidade de bens destinados ao consumo das populações de renda inferior tende a implicar transferências de recursos em forma de produtos e serviços. Segundo, por meio de transferências diretas para as populações de renda mais baixa, de forma a possibilitar que os indi-

víduos beneficiados possam realizar suas próprias escolhas, ou seja, possam dispor dos recursos segundo suas próprias preferências. Essas ações são identificadas como tarefas primordialmente destinadas ao governo central do Estado federativo, por demandarem procedimentos em escala nacional e grau e uniformidade capazes de eliminar possibilidades de deslocamento espacial dos fatores produtivos. Ações dessa natureza, quando adotadas por governos subnacionais, num quadro de ampla mobilidade de fatores, podem ser neutralizadas, segundo Musgrave (1980, p. 540), por dois movimentos:

- _ o deslocamento de famílias de baixa renda para a jurisdição gestora das transferências;
- _ a busca por outras jurisdições por parte dos indivíduos e das unidades produtivas, detentoras de alto padrão de renda, à procura de menor custo tributário.

As políticas redistributivas são tratadas pela teoria do federalismo fiscal como políticas preferencialmente nacionais. Ações locais, num cenário de mobilidade de fatores, tendem a alterar preferências localizacionais e produzir decisões ineficientes ao conjunto do sistema econômico. A participação de governos subnacionais em ações distributivas é desejá-

vel em circunstâncias especiais, quando as restrições supramencionadas não forem verificadas, criando, com isso, a possibilidade da adoção de medidas eficientes e eficazes.

As transferências às famílias realizadas pelo governo central com objetivo redistributivo não devem ser consideradas no âmbito das transferências fiscais intergovernamentais, dado que não possuem natureza econômica associada ao ordenamento fiscal federativo. Cabe mencionar que, não obstante as restrições teóricas, os governos subnacionais dispõem de autonomia para execução de políticas redistributivas e o fazem com êxito em muitas circunstâncias.

No que diz respeito à função estabilizadora, o modelo federalista fiscal de Oates (1977, p. 56), centrado na correspondência perfeita ou identidade ótima entre as preferências da comunidade e as ações e os custos associados ao setor governo, admite, como estratégia simplificadora, um cenário de plena estabilidade econômica. A eliminação desse pressuposto permite incorporar à análise os efeitos da instabilidade econômica no jogo federativo, configurando um modelo de correspondência imperfeita, conforme descrito pelo próprio Oates. Esse exercício teórico abre espaço para a in-

corporação e a análise da função fiscal estabilizadora na construção do modelo ótimo do desenho federativo.

A variável “instabilidade de preços e emprego” é adicionada por Musgrave e Musgrave (1980, p. 541) à análise federativa, com o objetivo de discutir o papel dos níveis de governo nas ações governamentais orientadas para a busca de maior estabilidade nos ciclos de negócios, ou seja, variações de curto prazo dos indicadores macroeconômicos em torno das tendências de crescimento associadas a movimentos de longo prazo. A função estabilizadora é considerada, assim como as ações distributivas, como competência priordial da esfera central de governo, em razão dos requisitos necessários à obtenção de eficiência e eficácia.

As ações fiscais estabilizadoras, numa perspectiva keynesiana, são operacionalizadas principalmente pela manipulação governamental do gasto público. Desse modo, uma tendência de baixa no ciclo de negócios seria enfrentada como uma ação contracíclica, centrada no aumento dos gastos públicos e ou na redução da carga tributária, de forma a incrementar o nível de atividade da economia. Uma tendência de alta no nível de atividade permitiria uma retração no gasto público e/ou aumento da carga tributá-

ria, de forma a reduzir a demanda agregada e evitar pressões sobre o nível de preços (Carvalho *et al.*, 2000, p. 192).

As políticas fiscais orientadas à estabilização, sejam elas restritivas, sejam expansionistas, quando adotadas isoladamente pelos governos subnacionais, acabam parcialmente anuladas pelos efeitos de transbordamento, decorrentes da ampla mobilidade de fatores entre jurisdições de um mesmo Estado federativo. Musgrave e Musgrave (1980, p. 541) afirma que as ações de política fiscal de natureza expansionista tendem a perder eficiência e eficácia por meio dos transbordamentos comerciais; os aumentos dos gastos locais seriam parcialmente transferidos para outras jurisdições via compra de mercadorias e serviços. As ações restritivas tenderiam a reduzir a demanda e a pressionar os preços para baixo, gerando incentivos sobre demandas oriundas de outras comunidades fiscais do mesmo universo federativo. Nos dois casos, os esforços desenvolvidos unilateralmente por uma unidade federativa seriam parcialmente neutralizados, gerando ineficiências econômicas. Esse é o argumento central utilizado por Oates (1977, p. 55) para fundamentar teoricamente a delegação, ao governo central, das competências associadas à estabilização.

As participações de governos subnacionais em ações estabilizadoras são desejáveis; porém, tais esferas devem adotar procedimentos articulados e coordenados pelo governo central, para que possam gerar efeitos positivos. Regras definidoras de condutas fiscais, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF brasileira –, representam esforço de normatização de procedimentos das unidades federativas, dos diferentes níveis de governo, objetivando a otimização das ações de política econômica orientadas à estabilização; isso implica custos em termos de perda de autonomia das unidades federadas, dado os limites impostos à condução da política fiscal.

4_ Descentralização fiscal e competências tributárias

A constituição de um sistema tributário ótimo, nos termos propostos por Musgrave e Musgrave (1980, p. 178), deve atender a pelo menos seis requisitos básicos:

- _ equidade horizontal e vertical do encargo tributário;
- _ neutralidade, ou seja, minimização de interferência nas decisões alocativas dos agentes econômicos;
- _ correção das ineficiências apresentadas pelo mercado;

- _ adequabilidade aos objetivos de estabilização e crescimento;
- _ transparência;
- _ minimização dos custos administrativos associados ao sistema.

O conceito de equidade é compreendido como a igual distribuição do ônus tributário entre o universo de contribuintes de acordo com critérios que reconheçam as suas diferenças em termos de capacidade de pagamento. Esse princípio admite duas leituras:

- _ uma horizontal, que trata da igualdade entre indivíduos com mesma capacidade contributiva, o que pressupõe o mesmo montante de transferência monetária aos cofres públicos;
- _ outra vertical, que reconhece as diferenças relativas à capacidade contributiva dos indivíduos e sugere a diferenciação no montante da contribuição dos agentes econômicos ao erário público.

O tratamento conceitual da equidade apresentado neste texto considera que teoricamente o sistema tributário está fundamentado no “princípio da capacidade contributiva”, isto é, cada indivíduo contribui segundo sua capacidade de pagamento. Nesse caso, não há associação direta entre a cesta de consumo de bens

ofertados pelo governo e a contribuição tributária, ainda que, indiretamente, a capacidade contributiva do conjunto da comunidade implique restrições à dimensão e à qualidade dos bens ofertados pelo setor governo. A capacidade de pagamento está associada a três macroindicadores:

- _ os fluxos de renda;
- _ os fluxos de consumo;
- _ o estoque de riqueza.

Atenção especial deve recair sobre as divergências entre incidência legal e incidência econômica; esta última é observada após o processo de ajustamento via transferências de encargos, em busca de proteção contra o ônus tributário.

Outro requisito desejável ao sistema tributário é a neutralidade, a não-interferência ou a minimização da interferência dos tributos nas decisões alocativas realizadas pelos agentes econômicos. A introdução de um tributo no sistema produtivo pode produzir desequilíbrios de preços relativos e com isso provocar distorções no sistema informacional configurado no espaço de mercado, conduzindo os agentes a decisões ineficientes do ponto de vista da maximização dos retornos esperados. O requisito da neutralidade admite a observância do efeito-renda, ou seja, a redução do consumo decorrente da redução na renda disponível

sem alteração dos preços relativos, mas rejeita o efeito-substituição, a mudança na cesta de consumo decorrente de ajustamentos realizados pelos agentes econômicos na busca de redução dos custos tributários. Este último efeito é gerador de desequilíbrios sobre os preços relativos e compromete a eficiência do sistema de trocas (Oates, 1977, p. 166).

A correção das ineficiências apresentadas pelo mercado é outra característica identificada como positiva. O tributo tende a contribuir para a otimização do sistema econômico sempre e na proporção em que for capaz de corrigir falhas de mercado, sejam elas relativas a externalidades, ao perfil distributivo, sejam elas relativas a qualquer outra natureza. A qualidade do sistema de tributos deve estar orientada não apenas à alocação eficiente, mas, também, à capacidade de produzir resultados compatíveis com os outros objetivos desejados e necessários ao bom funcionamento do sistema econômico: estabilização dos níveis de preço e emprego, crescimento econômico e distribuição do bem-estar gerado pelo esforço produtivo entre indivíduos, regiões e setores econômicos. Outras características otimizadoras são o grau de transparência nas regras que disciplinam o sistema tributário e nos efeitos

produzidos pelos tributos, um a um, e a eficiência do processo de gestão da estrutura administrativa competente para desenvolver as tarefas de arrecadação e gestão da receita.

Cabe mencionar a necessidade de harmonização do sistema tributário, o que implica não apenas a estabilidade, a simplicidade e a uniformidade das regras, mas, especialmente, a compatibilidade entre o perfil da estrutura tributária federativa e o grau de mobilidade dos fatores. Essa mobilidade não se restringe mais ao universo intranacional. O mesmo processo é observado, em relevância crescente, em escala supranacional, especialmente dentro do espaço geográfico dos blocos econômicos regionais. Afonso e Araújo (2000, p. 143) afirmam que, nessa escala territorial, a ausência de harmonização entre os desenhos tributários das nações e entre estes e a dinâmica de integração regional acaba por gerar distorções competitivas prejudiciais à dinâmica econômica dos países membros.

Tais objetivos nem sempre são compatíveis, o que provoca a existência de conflitos e a necessidade de fazer opções, de acordo com os objetivos definidos como prioritários no âmbito da elaboração de políticas públicas de natureza fiscal. Observando o Estado federativo, verifica-

se, como desafio adicional, a definição das competências tributárias entre os níveis de governo, isto é, o grau de autonomia para o exercício das ações tributárias, dadas as restrições de custos consideradas como admissíveis pelo sistema econômico.

Ao analisar a tributação em ambiente federativo, Ter-Minassian (1997, p. 9) sugere, como recomendação de política, que a distribuição de competências entre diferentes níveis de governo deve obedecer aos seguintes critérios:

- i. submissão à competência federal dos tributos que apresentem pelo menos um dos seguintes requisitos: alta mobilidade da base de arrecadação; isso porque a adoção desses por governos subnacionais poderia implicar a indução aos deslocamentos inter-regionais dos fatores de produção, com custos de eficiência para o conjunto da Federação; forte sensibilidade a mudanças no nível de crescimento da economia, ou seja, grau acentuado de elasticidade-renda; esse tipo de tributo representa um relevante instrumento de ação da política de estabilização; bases de arrecadação relevantes e distribuídas irregularmente entre as diversas regiões e

unidades federadas, dado que a descentralização de tributos com esse perfil acentua o grau de assimetria inter-regional; ou tributos incidentes sobre o comércio exterior – importação e exportações – por sua importância conquanto instrumento regulador das trocas externas e sua influência sobre a balança comercial;

- ii. submissão à competência das esferas subnacionais de governo, dos tributos que apresentem baixa mobilidade da base de incidência ou tributos do tipo taxas por serviços públicos prestados à comunidade.

A distribuição de competências tributárias no cenário federativo admite, segundo a teoria (Rezende e Lobo, 1985, p. 34), pelo menos três regras institucionais distintas, que podem ou não ser adotados de forma articulada, conforme a base tributária de referência; são elas:

- _ a *competência concorrente*;
- _ a *competência compartilhada*;
- _ a *competência exclusiva*.

As *competências concorrentes* existem quando diferentes níveis de governo dispõem de autonomia para estabelecer regras impositivas sobre mesma base de incidência, podendo até fixar alíquotas e definir

isenções. O aspecto concorrencial pode ser absoluto ou relativo, e as experiências institucionais apontam para esta última forma, de modo que a liberdade de gestão fiscal de cada nível de governo é disciplinada por legislação. As *competências compartilhadas* representam desenhos tributários cujos níveis de governo dividem, por mecanismos de transferências compensatórias, o produto da arrecadação obtida sobre determinada base de incidência, tomando por referência critérios previamente definidos em legislação específica. Esse modelo permite maior precisão e velocidade no processo de coordenação fiscal exercido pelo governo central. Finalmente, temos a figura da *competência tributária exclusiva*, em que cada nível de governo possui exclusividade para exercer a tarefa impositiva sobre determinada base arrecadatória. Nesse caso, os desequilíbrios fiscais são corrigidos por transferências intergovernamentais, via mecanismos do tipo “fundos públicos”.

O cenário de competências fiscais fragmentadas entre os diversos níveis de governo demanda esforços orientados à melhoria do grau de harmonização fiscal. A superação dos problemas associados à definição das competências dos níveis de governo não pode ocorrer pela simples montagem de uma matriz que relacione serviços e esfera de governo. Como bem

afirmou Prud'homme (1985, p. 218), o desafio central está na determinação do desenho cooperativo, capaz de otimizar os esforços produtivos do setor público.

5_ Transferências fiscais intergovernamentais

O modelo tipo correspondência perfeita idealizado por Oates (1977, p. 56), pressupondo perfeita correlação entre preferências comunitárias, base tributária, capacidade de financiamento, perfeita distribuição de renda e eficiência tributária por comunidade, não dispõe de suporte empírico. A economia real não reserva espaço para a correspondência ideal entre distribuição de encargos previamente definidos e a distribuição de capacidade de financiamento. Oates (1977, p. 80) também desenvolveu o conceito de correspondência imperfeita, admitindo, como o próprio termo sugere, imperfeições nas relações entre área de benefício, universo de preferências, mobilidade de fatores produtivos e pessoas, base de financiamento e capacidade de financiamento. Esse cenário demanda adoção de mecanismos de transferências fiscais intergovernamentais, capazes de corrigir falhas e reduzir imperfeições do sistema. Pelo menos três fatores justificam a exis-

tência de repasses financeiros horizontais e verticais entre unidades federadas, para que essas possam fazer frente aos encargos de suas respectivas competências, quais sejam:

- _ externalidades;
- _ compensações;
- _ redistribuição de renda (Oates, 1977, p. 101).

O “motivo externalidades” está associado à correção dos custos ou benefícios, gerados pelos efeitos externos que o sistema econômico de uma jurisdição exerce sobre outras. São pagas indenizações ou subsídios, conforme seja a natureza da externalidade, respectivamente, negativa ou positiva. A imposição de pagamento indenizatório ou o recebimento em forma de subsídios funciona como sinalização orientada, respectivamente, à inibição ou ao incentivo do desenho produtivo gerador da externalidade. O “motivo compensação” está relacionado à necessidade de mecanismos tributários, cuja arrecadação, por razões de eficiência econômica, precisa ser realizada por jurisdições com abrangência estadual ou pelo governo central. Essa configuração obriga a esfera arrecadadora a realizar transferências com o objetivo de compensar regiões tributadas e viabilizar os gastos dos respectivos governos. A de-

volução total ou parcial dos recursos permite aos agentes econômicos geradores do esforço tributário maior autonomia para a realização das escolhas e maior possibilidade de correspondência entre preferências e provisões públicas. Por fim, temos a “motivação redistribuição” vinculada a objetivos orientados à redução das diferenças fiscais entre unidades federativas, derivadas dos diferenciais relacionados ao grau de desenvolvimento da atividade econômica, à dimensão da base tributária, aos custos de produção e ao perfil da demanda por bens cuja provisão é de responsabilidade do setor governo.

As transferências fiscais intergovernamentais podem ser operacionalizadas por intermédio da combinação de diversos instrumentos de repasse. Ter-Minassian (1997, p. 11) propõe um modelo composto por duas vertentes principais: cotas e concessões, cada uma com detalhes específicos. As transferências por cotas (*revenue sharing*) são previamente determinadas por dispositivos constitucionais ou leis ordinárias, podem estar associadas a um imposto específico ou a montantes disponíveis em fundos públicos constituídos por recursos com origem tributária diversificada. A composição das cotas pode estar orientada a duas finalidades: compensatória e redistributiva.

A primeira ocorre quando o repasse é realizado com o objetivo de devolver recursos de uma base tributária específica, cuja arrecadação se processou no território da jurisdição beneficiada, ainda que essa não tenha assumido a responsabilidade pela operacionalização da arrecadação. A segunda finalidade assumida pela distribuição por cotas refere-se a ações de natureza redistributivas. Nesse caso, os recursos são repassados segundo critérios que guardam uma relação inversamente proporcional à renda e diretamente proporcional à população e a indicadores de carências associados à disponibilidade de bens públicos ou meritórios.

As transferências por concessões (*grants*) estão vinculadas à execução de políticas públicas setoriais e independem de previsão legal específica; nesse caso, as unidades transferidoras dispõem de autonomia para decidir sobre o montante e os requisitos necessários ao credenciamento para recebimento dos recursos. A realização de repasses dessa natureza depende de acordos negociados entre unidades federativas de governo e podem depender de condições impostas pela esfera repassadora, relacionadas à performance da unidade solicitante na gestão de programas específicos ou de critérios de arrecadação, endividamento e trans-

parência da gestão fiscal. As transferências do tipo *grants* não guardam relação direta com os motivos – externalidade, compensação e redistribuição federativa –, portanto possuem natureza fiscal federativa.

6_ Descentralização fiscal, conflitos e necessidade de coordenação

Os conflitos de natureza fiscal são gerados com base em duas fontes principais de divergências: a primeira refere-se às contradições entre funções; nesse caso, o uso de instrumentos disponíveis e orientados ao alcance dos objetivos pretendidos a uma função A acaba por provocar restrições ao alcance dos objetivos desejados a outras funções B e C. A literatura sugere conflitos entre: alocação eficiente dos recursos e distribuição justa dos resultados do crescimento econômico; distribuição e estabilização do nível de preços sob condições adequadas de emprego; e alocação e estabilização. A outra fonte de importância relevante à geração de conflitos fiscais é a adoção de políticas orientadas a objetivos totais ou parcialmente opostos pelos diversos segmentos governamentais em unidades federativas estaduais. Em especial, aqueles vinculados à arrecadação, a transferências, a in-

centivos fiscais, a gasto público e à contratação e gestão do endividamento público dos governos subnacionais.

A literatura especializada recente tem observado com freqüência que o principal ponto de conflito fiscal em sistemas políticos federativos reside nas divergências entre o esforço de estabilização desenvolvido pelo governo central e o modelo de descentralização fiscal existente. Esse diagnóstico tem merecido ênfase especial na análise da realidade brasileira pós-1988 (Shah, 2000, p. 83).

Ao analisar a necessidade da coordenação e harmonização fiscal, Tanzi (1988, p. 16) aponta para duas razões principais:

- _ a primeira se refere ao acentuado grau de interdependência das unidades federativas, dada a abertura e plena mobilidade de fatores entre os diferentes espaços econômicos de abrangência local ou regional;
- _ a segunda observa que tal motivação está fundamentada nas transmissões de externalidades, positivas ou negativas, geradas em cada um desses subsistemas econômicos subnacionais.

Os quatro elementos fundamentais à coordenação-harmonização, segundo Ter-Minassian (1999, p. 56-59) e Shah (2000, p. 96), são:

- _ clareza na definição da destinação das receitas e responsabilização dos gastos governamentais;
- _ mecanismos de transferências com regras claras, estáveis e transparentes;
- _ incentivo ao esforço fiscal;
- _ fixação de regras limitadoras do endividamento dos governos central e subnacionais.

A transparência e a precisão na definição de competências associadas à realização da captação de recursos necessários ao financiamento do setor público e ao desenvolvimento dos programas setoriais de atendimento das solicitações comunitárias são essenciais ao perfeito esclarecimento das ações governamentais, quanto à natureza da competência – exclusiva, compartilhada ou concorrente. Esses requisitos, quando plenamente atendidos, tendem a evitar desperdícios de recursos em ações exercidas, concomitantemente, por diferentes esferas de governo, ou a impedir custos sociais derivados da ausência de atuação governamental em determinados segmentos de política. Por outro lado, a clareza na responsabilização pela administração dos recursos facilita as ações de controle exercidas pela sociedade e aumenta a possibilidade de obtenção de eficiência na gestão fiscal.

As transferências são essenciais ao alcance da eficiência tributária e à complementação das disponibilidades financeiras necessárias aos governos subnacionais, para que possam fazer frente às suas competências provisionais, especialmente em federações com forte assimetria fiscal. No entanto, o desenho das transferências deve estar pautado em três requisitos, quais sejam:

- _ associação entre custos tributários e benefícios gerados pela provisão de bens públicos por comunidade, resguardadas as necessidades de transferências redistributivas;
- _ mecanismos e critérios de transferências compatíveis com os objetivos desejados e incentivos ao alcance de metas fiscais, por exemplo: esforço de arrecadação – a relação entre a arrecadação efetiva e a arrecadação potencial permite mensurar o grau de eficácia das administrações tributárias;
- _ equilíbrio fiscal, ou mesmo metas sociais que podem estar ligadas a índices como o de alfabetização ou o de mortalidade infantil.

O primeiro requisito demanda um esforço de coordenação entre funções, de forma a compatibilizar interesses alocativos, estabilizadores e distributivos. O segun-

do impõe a construção de um desenho institucional capaz de garantir ações gerenciais coordenadas e complementares entre União, Estados e municípios no esforço dirigido à construção do bem-estar social. Por fim, mas não menos importante, observamos a demanda por gestões fiscais pautadas no equilíbrio orçamentário, como forma de evitar a constituição de déficits e dívidas públicas geradoras de efeitos negativos intergeracionais e incompatíveis com o crescimento sustentado e equilibrado do conjunto da federação.

A gestão fiscal dos governos subnacionais, quando não está pautada no equilíbrio orçamentário, pode gerar duas conseqüências negativas diretas sobre o esforço de estabilização (Riogolon e Giambiagi, 1999, p. 122-123). A primeira refere-se à geração de déficits fiscais e as suas transferências para a esfera federal de governo, que, em última instância, tende a garantir a solvência dos créditos assumidos por Estados e municípios. A segunda conseqüência é observada quando bancos públicos vinculados a governos subnacionais praticam empréstimos pautados em demandas políticas, sem sustentabilidade financeira, e acabam sendo obrigados a recorrer às reservas bancárias ou a outros mecanismos de liquidez da autoridade monetária, para bancar

suas obrigações contratuais, o que causa efeitos negativos sobre a gestão da política monetária.

Pelo menos três mecanismos de controle são importantes para o alcance da gestão fiscal equilibrada dos governos subnacionais (Ter-Minassian, 1997, p. 60-62):

- _ a submissão dos governos regionais e locais ao mercado de crédito privado e as suas regras de concessão de recursos e avaliação de riscos;
- _ o controle direto do governo central sobre as esferas governamentais subnacionais, via autorização para a realização do empréstimo e monitoramento dos recursos obtidos;
- _ regras institucionais formais disciplinadoras dos limites e das condições de acesso do setor público às linhas de crédito, opção semelhante à lei Gramm-Rudman-Hollings Act, adotada nos Estados Unidos da América para disciplinar a gestão fiscal dos governos da federação americana.

Este último mecanismo de controle apresenta como vantagens a redução do nível de conflito federativo, derivado da luta política pela contratação de empréstimos, e a garantia de maior estabilidade e transparência na gestão fiscal sustentável.

7_ Considerações finais

A leitura dos argumentos expostos no debate teórico permite a apresentação de algumas considerações finais sobre os assuntos comentados neste texto, sem pretensão de esgotar o universo de possibilidades conclusivas tampouco de definir essa perspectiva de análise como único caminho possível para a compreensão e adequada interpretação das ações econômicas do setor público.

A participação do Estado é relevante para suprir as falhas de mercado, estabelecer, fornecer e fiscalizar o consumo de bens meritórios, e atender às demandas de caráter normativo associadas à mudança no perfil distributivo dos rendimentos gerados no processo produtivo. As ações associadas à orientação alocativa exercida pelo mercado e a adoção dos instrumentos de que dispõe o Estado para atuação na esfera econômica devem ser adotadas de maneira articulada e complementar, de forma a permitir a construção de um processo de coordenação ótima do processo produtivo.

Os instrumentos fiscais, monetários e cambiais de que dispõe o Estado para exercer ações no campo da política econômica devem ser programados e operacionalizados de modo articulado e complementar. A sustentabilidade das ações

econômicas do setor público guarda forte relação com a devida compatibilidade entre os instrumentos adotados e entre esses e os objetivos pretendidos pelos formuladores de política. Em economias em que a forma de operacionalização da política fiscal é processada de maneira descentralizada, por meio de múltiplos centros decisórios, é desejável que as ações fiscais dos entes federados primem pela cooperação sempre que esse procedimento for adequado à maximização da eficiência na utilização dos recursos.

Outra demanda relevante em sistemas federativos é a necessidade de coordenação das ações fiscais das unidades federadas subnacionais pelo governo central, para permitir a minimização de externalidades fiscais, como, por exemplo, as derivadas da geração de déficits e da constituição de dívidas pelo setor governo, dado que, em grande parte desses eventos, os benefícios recaem sobre determinada comunidade fiscal local ou regional, e os custos acabam socializados pelo conjunto da comunidade fiscal nacional.

Também se faz necessário mencionar a necessidade de adoção de critérios de transferências de receitas entre unidades federadas, destinadas a:

- _ realizar compensações por contribuições tributárias a jurisdições de

- maior abrangência territorial, dado os maiores custos operacionais da oferta de serviços públicos;
- _ realizar compensações por externalidades geradas no processo produtivo, em especial os custos ambientais transferidos entre unidades federadas;
- _ satisfazer demandas normativas associadas ao cenário distributivo entre regiões ou mesmo entre esfera de governo.

Quanto ao último item mencionado, cabe destacar os limites das contribuições teóricas analisadas neste texto no trato de desenhos fiscais federativos em países que apresentam fortes indicadores de desigualdade regional.

Por fim, cabe mencionar que a delimitação em termos de contribuições teóricas observadas por este texto não implica a desconsideração de relevantes contribuições apresentadas por autores que desenvolvem trabalhos sob a ótica da teoria das escolhas públicas e da nova economia institucional no tratamento de questões econômicas que envolvem decisões políticas. A não abordagem dessas contribuições se deve especificamente às delimitações de tamanho impostas a um texto dessa natureza e ao reconhecimento de que essas escolas merecem trata-

mento específico e minucioso, dada a riqueza de contribuição que podem agregar à análise dos problemas relacionados ao federalismo fiscal.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cadernos Adenauer 4*: os municípios e as eleições de 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, jun. 2000.
- CARVALHO, F. J. C. de *et al.* *Economia monetária e financeira*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. *Finanças públicas*: teoria e prática. São Paulo: Campus/USP, 1980.
- NORTH, D. C. *Custo de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.
- OATES, W. E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. *Research Observer*. Washington: The World Bank, v. 10, n. 2, Aug. 1985 p. 201-220.
- REZENDE, F., LOBO, T. Competências tributárias em regimes federativos. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, a. XLV, n. 362, p. 33-39, abr./jun. 1985.
- RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. (Orgs.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. p. 111-144.
- SHAH, A. Federalismo fiscal y gobernabilidad macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso? *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, INDETEC, v. 69, a. 21, ene./mar. 2000.
- SOLÁNS, E. D. Presentacion a la edición española. In: OATES, W. E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- TANZI, V. Questões de coordenação das políticas fiscais. *Finanças e Desenvolvimento*. Washington: FMI/Banco Mundial, v. 8, n. 24, dez. 1988.
- TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: na overview. In: TER-MINASSIAN, T. *Fiscal federalism in Theory and Practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 3-24.
- TER-MINASSIAN, T. Decentralization and macroeconomic management. In: FUKUSAKU, K.; MELLO Jr., L. R. de. *Fiscal decentralization in emerging economies: Governance Issues*. Paris: OECD, 1999. p. 55-65.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*, n. 64, p. 416-424, 1956.

.....
 • E-mail de contato do autor:
 • mauroms@fgvmail.br
 •
