

# Descentralização tributária e fiscal sob a visão econômica do federalismo<sup>1</sup>

---

*Nelson Chalfun*<sup>2</sup>

## **Resumo**

O trabalho discute, do ponto de vista econômico, as vantagens e desvantagens que diferentes graus de centralização/descentralização fiscal e tributária apresentam para um crescimento econômico equilibrado. Para tanto, são apresentadas as posições defendidas pelos centralistas e descentralistas, autores que, baseados nos resultados de suas pesquisas, tendem a se aproximar de um ou de outro pólo, no *continuum* do sistema político federalista, os primeiros sustentando a concentração do poder de tributar e de gastar nas mãos do governo central, e os últimos defendendo a devolução desses poderes ao nível de governo o mais distante possível do centro. O trabalho começa apresentando as relações entre o Federalismo e as estruturas tributária e fiscal; em seguida coloca a polêmica entre as duas correntes mencionadas, concluindo com a indicação dos temas de uma agenda de pesquisa voltada para o estabelecimento de uma estrutura fiscal e tributária adequada aos países em desenvolvimento, uma vez que muito da literatura sobre o tema está voltada para os problemas dos países desenvolvidos.

**Palavras-chave:** Bens públicos; Finanças públicas; Tributação estadual; Tributação local; Gasto estadual; Gasto local; Relações intergovernamentais; Federalismo.

## **Abstract**

This paper provides a discussion, in economic grounds, of the advantages and disadvantages that different degrees of fiscal and tax centralization/decentralization pose towards achieving a balanced economic growth. Accordingly, it introduces arguments and contentions of both centralist and decentralist authors. Based on their research outcomes they reveal a tendency towards a polarized position within the *continuum* of the political system of federalism. Whereas the former group sustains the concentration of taxation and spending powers at the federal level, the latter advocates the devolution of such powers to the level of government the most afar from the center. The paper starts presenting the relationships between Federalism and fiscal and tax structures; then it analyses the arguments posed by members of the two streams of thought and concludes proposing specific themes to compose a discussion agenda devised towards the institution of fiscal and tax structures specifically designed to fulfill particular characteristics of developing countries, given that most of the literature is based on the experience of developed countries.

**Key words:** Public goods; Public finance; State and local taxation; State and local budget and expenditures; Intergovernmental relations; Federalism.

**JEL** H41, P43, H71, H72, H77.

---

(1) Trabalho recebido em dezembro de 2003 e aprovado em junho de 2005.

(2) Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: <chalfun@ie.ufrj.br>.

## **Introdução**

O gasto público em um contexto federativo envolve muito mais do que a observância de princípios de eficiência e eficácia como referências para o planejamento, a avaliação e a execução de programas e projetos incluídos na Política Fiscal dos governos.

As receitas de tributos e demais entradas de recursos nos cofres públicos dependem em grande extensão do comportamento dos fluxos dos fatores (faturamento, circulação de mercadorias, rendas derivadas do capital e do trabalho, por exemplo), os quais tendem a apresentar maior variabilidade do que a arrecadação decorrente da tributação sobre patrimônio, caracterizada como estoque. A manutenção de níveis de receita compatíveis com o gasto exige, portanto, que os governos se dediquem de forma concentrada nas atividades de planejamento, acompanhamento e gestão das contas públicas, especialmente quanto às tarefas de lançamento de tributos, cobrança de débitos, redução da sonegação, dentre outros itens, como forma de garantir recursos em volume capaz de reduzir as carências no atendimento das demandas sociais de toda ordem.

A estrita observância dos limites consignados no orçamento anual, ainda que este seja apenas indicativo – não impositivo – dos gastos, é insuficiente para que se atinja o equilíbrio financeiro das contas públicas. Em outras palavras, as disponibilidades de caixa é que verdadeiramente condicionam a execução do gasto, não obstante o fato de o orçamento constituir-se em lei aprovada pelo Poder Legislativo (Guedes, 2000). Tal realidade corrobora a expressão atribuída ao orçamento, de uma mera “lei de meios”, ou “peça de ficção”.

Por esse motivo, a concentração da atenção sobre o gasto público, a variável que permite maior controle, constitui a ênfase das autoridades do governo central responsáveis sobre as finanças públicas em nível nacional. Ou seja, já que o que é relevante é o equilíbrio financeiro, “não se gasta mais do que se arrecada”.

Ocorre que a delimitação do gasto fixada em lei obedece a um processo longo, de natureza não apenas econômico-financeira, mas também política, social e institucional, e envolve considerações de alocação e (re)distribuição de recursos, com objetivos de redução das disparidades pessoais, setoriais e regionais de renda e de oportunidades.

No caso brasileiro, o instrumental desenvolvido para o acompanhamento e controle da execução orçamentária dos órgãos federais – da administração direta e indireta, incluindo as empresas estatais – atinge níveis de alta complexidade e sofisticação. O conjunto de atos normativos e de programas e metas de redução do tamanho da máquina pública federal, introduzidos durante a década de 1990, se traduziu nas políticas de desestatização e concessão ou, mesmo, na simples supressão de determinados serviços, tendo sido transferida quase que totalmente às

administrações estaduais e municipais a responsabilidade pelo atendimento dessas demandas.

Em muitas situações, o processo de absorção das responsabilidades ainda não se consolidou – em várias administrações locais ele nem mesmo se iniciou – o que provoca verdadeiros vazios institucionais, gerando conseqüências negativas graves para a população.<sup>3</sup>

Esse quadro espelha o conflito existente em países com estrutura federativa. Tal conflito assume várias dimensões, todas elas associadas à autonomia dos níveis de governo em relação aos tributos e ao gasto público.

O presente artigo discute, do ponto de vista econômico, as vantagens e desvantagens que diferentes graus de centralização/descentralização fiscal e tributária apresentam para o crescimento equilibrado da economia.

Para tanto, são apresentadas as posições defendidas pelos centralistas e descentralistas, autores que, baseados nos resultados de suas pesquisas, tendem a se aproximar de um ou de outro pólo, no *continuum* do sistema político federalista. De forma resumida, sustentam os primeiros a concentração do poder de tributar e de gastar nas mãos do governo central. A segunda corrente defende a devolução desses poderes ao nível de governo o mais distante possível do centro.

A seção 1 apresenta de forma genérica as relações entre o Federalismo e as estruturas tributária e fiscal e introduz a polêmica discussão entre as duas correntes mencionadas. A seção 2 apresenta o posicionamento da corrente centralista, enquanto, na seção 3, colocam-se os argumentos e proposições da corrente descentralista. Na seção 4, o trabalho oferece uma posição, ainda que indicativa, sobre as vantagens da descentralização das políticas fiscal e tributária nos países em desenvolvimento com estrutura federalista, buscando construir pontes entre a pesquisa na economia do desenvolvimento e as novas percepções na análise das finanças públicas.

## **1 O federalismo e as estruturas tributária e fiscal**

Existe um grande volume de publicações acadêmicas sobre descentralização e autonomia no gerenciamento dos recursos tributários e fiscais. Da mesma forma, observa-se um impasse no confronto entre as chamadas correntes descentralistas e centralistas (Bahl; Wallace, 2001; Ter-Minassian, 1997, respectivamente).

No caso brasileiro, é comum dizer-se que as modificações introduzidas na Constituição de 1988 impuseram aos estados e municípios, principalmente a estes últimos, uma carga de responsabilidades não condizente com sua capacidade

---

(3) A ausência de diretrizes na implementação das políticas habitacional, de saneamento e de saúde pública no Brasil é um exemplo da ineficiência na oferta desses serviços, cuja responsabilidade encontra-se atualmente nas mãos dos governos municipais.

gerencial, muito embora o volume de recursos disponíveis tenha aumentado após a promulgação da nova Carta (Mora; Varsano, 2001).

Na prática, entretanto, a divisão das competências não se traduz automaticamente em uma divisão dos tributos em montante equivalente (Rezende, 1996).

Pela ótica constitucional, Dalari (1986) observa que a supremacia do poder federal, no caso brasileiro, é estabelecida de forma indireta, pois na Constituição, embora se mantenha a equivalência formal entre União e estados membros, a distribuição de competências espelha o maior poder da esfera federal, decorrente de duas causas. A primeira é que a enumeração de competências federais é ampla, abrangendo quase tudo o que é essencial em termos de direitos e deveres fundamentais, economia e finanças, bem como a organização e ação política. A segunda causa é o fato de a União ter competência para fixar regras gerais em matérias caracteristicamente de foro subnacional.

Do ponto de vista das relações entre os governos, Croisat (1995) ressalta que o tipo de federalismo vigente no Brasil pode ser caracterizado como do tipo centrípeto, em que há uma predominância de poder por parte da União, oposto ao federalismo centrífugo, aquele que procura se afastar do centro, permitindo que os entes subnacionais (estados e municípios) tenham maior autonomia financeira, administrativa, política e jurídica.

O que se busca como forma ideal é o denominado federalismo de equilíbrio, que deve assumir uma forma cooperativa, buscando priorizar a conciliação entre integração e autonomia, entre a unidade e a diversidade, como uma resposta “às aspirações de independência e solidariedade dos homens” (Croisat, 1995; Burdeau, 1967 apud Amaral Filho, 1996).

### **O conflito entre Centralistas e Descentralistas**

A chamada “febre da descentralização” como um movimento de reação à concentração do poder na esfera federal não é nem um fenômeno novo, nem um processo que afeta apenas os países em desenvolvimento.<sup>4</sup> (Oates, 1993, p. 239).

Nos países desenvolvidos da Europa e nos Estados Unidos, o período posterior às duas guerras do século XX apresentou tendência à descentralização. Já nos países asiáticos, africanos e latino-americanos e países do leste europeu, que experimentaram a implementação de políticas desenvolvimentistas, a concentração dos recursos na esfera federal permaneceu sólida até meados da década de 1980.

Há, porém, uma clara diferenciação em relação aos motivos, argumentações, processos e resultados da descentralização, que redundam em

---

(4) Nos Estados Unidos, por exemplo, a participação do governo central no gasto público passou de um terço para dois terços entre 1900 e 1955. No caso do Reino Unido, o gasto público sob responsabilidade do governo central passou de 57% em 1895 para 75% em 1955.

modelos bastante específicos, que foram ou vêm sendo aplicados a diferentes grupos de países. A descentralização também assume formas bastante peculiares, dependendo do estágio de desenvolvimento, e de aspectos históricos, políticos e culturais relativos aos países onde esse processo tem sido observado.

Ebel (1998) assinala que os países desenvolvidos iniciaram suas reformas com o objetivo de conferir maior eficácia na oferta de bens e serviços públicos em uma era “pós-Estado do Bem-Estar”. Com relação aos países em desenvolvimento, argumenta que as razões da descentralização estão inseridas nas políticas voltadas para a estabilização macroeconômica e, em menor intensidade, às pressões políticas por maior grau de participação popular.

No que se refere aos países pertencentes à antiga União Soviética e a alguns países europeus, as dimensões da descentralização assumiram a forma de mudanças profundas em termos de alocação de recursos, de participação popular, de reforma institucional (passagem de uma organização unitária de Estado para a de Estado Federado; de economia planejada para economia de mercado e a construção de um novo setor público). Deve-se acrescentar ainda o fato da necessidade de adaptações de ordem macroeconômica profundas capazes de adequar as antigas estruturas desses países visando ao seu eventual ingresso na União Européia (Ebel, 1998, p. 2).

As metodologias de análise de base empírica sobre a evolução do processo de descentralização do setor público nos países industrializados têm sido utilizadas para o entendimento do fenômeno que atualmente ocorre nos países em desenvolvimento. Existe, portanto, a necessidade da formulação de modelos teóricos adequados no sentido de oferecer hipóteses a serem testadas com relação a estruturas tributárias e fiscais alternativas.

Como resultado, espera-se, por mais pretensioso que possa parecer, que venham a ser formulados modelos ou que sejam estabelecidos padrões validados que permitam esboçar-se uma conformação adequada da descentralização aplicável aos países em desenvolvimento.

Essa dicotomia “teórico versus empírico” espelha a situação de, embora nos encontremos em uma fase de considerável progresso do ponto de vista da avaliação de diversas experiências de descentralização, não se dispôr ainda de um quadro consistente que as retrate, sendo mantidos como referencial de análise os enfoques teóricos desenvolvidos durante o período anterior à “febre da descentralização”.

## **2 Os Centralistas**

Os que se posicionam contra a descentralização tributária e fiscal argumentam que tal estrutura é sugerida apenas para os países industrializados, não se aplicando aos países em desenvolvimento (Tanzi, 1996; Ter-Minassian,

1997). Há, ainda, alguns autores que defendem um posicionamento bastante cauteloso da sua adoção, inclusive pelos países desenvolvidos (Prud'homme, 1995). Com efeito, mesmo países como os Estados Unidos experimentaram, a partir de meados da década de 1980, a imposição de medidas de responsabilidade fiscal, com vistas à obtenção de equilíbrio das contas públicas.<sup>5,6</sup>

Para a corrente centralista, as razões se baseiam, principalmente, na necessidade da satisfação de critérios de eficiência e eficácia associados à manutenção da estabilidade macroeconômica, de crescimento econômico e do tamanho adequado do Estado. Ademais, a manutenção de uma política de crescimento de longo prazo depende da consistência da política macroeconômica perante o conjunto das variáveis de natureza agregada (taxas de poupança, formação bruta de capital fixo, etc).

Três conjuntos de problemas são comumente utilizados em defesa da tese contrária à descentralização:

- a) a descentralização pode produzir efeitos nocivos na busca pela estabilização;
- b) a descentralização pode reduzir o ritmo do crescimento econômico; e
- c) a descentralização pode afetar de maneira negativa a convergência em âmbito regional.

Tais problemas se manifestam através de uma série de processos, a saber:

Quanto às competências tributárias, admitem que a cobrança do imposto sobre a renda e o gerenciamento dos recursos da seguridade social, realizados de forma descentralizada, possuem a capacidade de provocar riscos de quebra das relações entre os instrumentos de estabilização automática e de controle das flutuações cíclicas da estrutura econômica. Os centralistas defendem o gerenciamento dos mecanismos de tributação sobre a renda e a gestão dos fundos de previdência pública preponderantemente no governo central.

Analogamente, sustentam que o descontrole do endividamento e a incapacidade no pagamento das dívidas, por parte dos entes subnacionais, podem ameaçar a posição fiscal do tesouro nacional, na medida em que provocam aumento do déficit e redução do poder de administração da execução orçamentária, ambos pela ótica consolidada, o que provoca o surgimento de pressões de natureza inflacionária.

Coerente com a manutenção dos níveis adequados de investimento de capital, reconhecidamente escasso nos países em desenvolvimento, e a fim de maximizar retornos e evitar a competição entre os níveis subnacionais e nacional

---

(5) Nos Estados Unidos, o Gramm-Rudman-Hollings (GRH) Act de 1985, declarado inconstitucional pela Suprema Corte em julho de 1986, foi aprovado em 1990 sob o nome de Budget Enforcement Act (BEA, o correspondente à Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira).

(6) Com relação à imposição de restrições de natureza fiscal pelo FMI e Banco Mundial aos EUA, ver Carvalho (2003, p. 13).

por recursos – via endividamento e/ou via aumento de tributos –, os defensores da corrente centralista prescrevem ainda que os governos centrais devem exercer controle rígido sobre os recursos destinados ao investimento público local.

Argumentam que a centralização oferece a vantagem de reduzir os desequilíbrios econômicos entre regiões e as disparidades fiscais, o que não ocorre em situações nas quais os governos subnacionais dispõem de vasto arsenal tributário. Disparidades de riqueza e renda podem vir a se acentuar com a descentralização, tendo em vista que localidades apresentando situação de prosperidade possuem maiores alíquotas e maiores bases de tributação, o que permite a criação de um federalismo “à la mercado”, podendo gerar conseqüências negativas para a obtenção do idealizado federalismo de equilíbrio.

Assinalam que um importante custo decorrente da descentralização é a competição entre entes subnacionais em busca de mão-de-obra, oferta de empregos e investimento, cuja visão não coincide necessariamente com os interesses nacionais, principalmente no que diz respeito às metas de estabilização e de convergência regional.

A linha de argumentação dos centralistas é, portanto, a de enfraquecer a noção da existência de uma relação direta entre descentralização e crescimento econômico. Ademais, essa relação pode ser ofuscada pela interação de outras variáveis que, em seu conjunto, apresentam maior robustez com o nível de crescimento.

Um ponto bastante polêmico<sup>7</sup> – o endividamento em nível subnacional – é rebatido pelos centralistas, argumentando que:

a) os custos decorrentes da emissão de dívida em nível local são, em tese, suportados pelos residentes da jurisdição, enquanto os benefícios são transbordados para fora da área ou região, representando ineficiência pela ótica microeconômica e, por conseguinte, produzindo fracos resultados em termos de estabilização;

b) a monetização da dívida local cria pressões inflacionárias e ameaça a estabilidade de preços;

c) a estabilidade monetária requer que as políticas monetária e fiscal sejam levadas a efeito apenas pelo governo central; e

d) choques cíclicos apresentam escopo nacional (simétricos do ponto de vista inter-regional) e, portanto, demandam respostas de natureza nacional (federal).

A visão cética da descentralização sustenta ainda que, dado o baixo custo de mobilidade entre localidades de um estado federativo, os fatores de produção (trabalho e capital) tendem a se localizar onde a carga tributária local for menor. Tal realidade se assemelha a um leilão pelo menor preço. O processo de menores

---

(7) Uma discussão sobre descentralização e endividamento municipal, apresentando as alternativas de financiamento ao investimento local, pode ser encontrada em Gremaud e Toneto Jr. (2002).

lances força a geração de déficits. Sua cobertura demanda um conjunto de medidas que afetam a carga tributária local, impactam negativamente o rating subsoberano e requerem o aumento de transferências voluntárias. A agregação desses fatores termina por afetar de maneira negativa o crescimento da renda local (Smoke, 2001).

Defendem ainda que a descentralização apresenta riscos decorrentes de fortes contradições internas relacionadas à competição entre as jurisdições, definida como a rivalidade entre governos, na qual cada nível procura se apropriar dos recursos do outro ou na qual cada governo procura evitar incorrer em custos na provisão dos serviços à população (Gramlich, 1987). A estratégia no uso de incentivos fiscais destinados à atração de empresas e a recusa na prestação de serviços<sup>8</sup> são exemplos típicos de tais situações.

Por último, mas não menos importante e de forma não exaustiva, a corrente contrária à descentralização agrega ao seu conjunto de proposições a afirmativa de que a descentralização tende a criar padrões de segregação de renda bastante homogêneos, impedindo a redistribuição intralocalidades (Sinn, 1997).

### 3 Os Descentralistas

Os que defendem a descentralização afirmam que esta funciona como uma resposta direta à ineficiência dos governos centrais em prover, em quantidade e qualidade, bens e serviços públicos que apresentam maior conformidade com os padrões de renda e preferências dos cidadãos. Em linguagem microeconômica, significa uma melhor aproximação à condição de equilíbrio entre custos e benefícios marginais.

O processo de descentralização pode, assim, apresentar respostas positivas a certos problemas concretos impostos pela necessidade da oferta de bens e serviços públicos, admitindo-se que os governos centrais encontram-se impossibilitados de atender a essas demandas.

O próprio objetivo da estabilização pode ser mais eficientemente perseguido em uma formatação descentralizada, em comparação a uma estrutura federativa centralizada (Shah, 1997, p. 7).

Há vários enfoques teóricos que explicitam a relação entre a descentralização tributária e fiscal e o crescimento. Esses enfoques se baseiam em uma leitura do que ocorre de forma articulada na realidade.

---

(8) Em 8 de julho de 2003, no município de Sandovalina, no Estado de São Paulo, o prefeito da cidade determinou o fechamento dos postos de serviços municipais, tendo em vista o congestionamento provocado pelos membros do Movimento dos Sem-Terra, que ocuparam as margens da rodovia que leva àquela cidade (*O Globo*, 9 jul. 2003, seção O País, p. 14).



As argumentações teóricas que sustentam a descentralização fiscal e tributária podem ser encontradas na tradição econômica do federalismo em quatro grupos básicos da literatura.

O primeiro grupo se refere à chamada Equivalência Fiscal (vertical e horizontal). Olson (1969) e Oates (1972) colocam que cidadãos em uma localidade recebem, em quantidades variadas, uma cesta de bens e serviços providos pelos governos local, estadual e municipal, no sentido vertical das relações entre cada um dos níveis. De acordo com o princípio da equivalência fiscal, os residentes deverão pagar tributos a cada um desses governos em valor equivalente a essa quantidade ofertada. Ainda de acordo com esse princípio, transferências intergovernamentais (positivas) devem ser realizadas para restaurar a equivalência, por exemplo, no caso de ocorrer a cobrança de impostos por uma jurisdição fiscal (o município, por exemplo) sendo o serviço provido por outra (o estado ou o governo federal, por exemplo).

Tal corrente associa de maneira indireta descentralização e crescimento pela via da eficiência econômica. Musgrave (1939; 1983); Oates (1972; 1998; 1999) ressaltam que o principal impacto da descentralização se reflete nos ganhos de eficiência passíveis de serem obtidos, uma vez que os governos locais: a) identificam mais eficientemente as necessidades das populações, dada a proximidade entre provedores e beneficiários; e b) mobilizam recursos para o pagamento de bens e serviços que apresentam impacto unicamente local.

Essa visão teórica reconhece a existência de diferenças entre localidades e diferenças, em uma localidade, entre seus residentes, esta última representando a justificativa mais forte para a defesa do federalismo.

Já a equivalência fiscal horizontal trata do equilíbrio entre jurisdições fiscais de mesmo nível (entre municípios e entre estados). Nesse contexto, busca-se verificar a ocorrência de transbordamentos de benefícios que ultrapassam os limites geográficos de uma localidade (um município contíguo<sup>9</sup> a outro de mesmo estado ou de estados diferentes).

O segundo grupo se baseia na denominada Teoria dos Clubes (Buchanan, 1965; Buchanan; Tullock, 1962) e compreende uma extensa área de pesquisa do processo político baseado no emprego de instrumentos da ciência econômica.

De acordo com essa linha de investigação, o tamanho ótimo do “mercado” para um determinado tipo de bem público – bem de clube – é atingido quando o benefício marginal experimentado no consumo iguala o custo marginal gerado por um consumidor adicional. Esse conceito implica a delimitação de uma extensão espacial.

Bens de clube diferem dos bens públicos puros, pois apesar de se caracterizarem pelo consumo coletivo, permitem a exclusão, baseada na cobrança

---

(9) Há casos em que, apesar de haver contigüidade, não há continuidade na acepção linear do termo.

de algum tipo de taxa ou tarifa, dependendo do tipo de provisão (direta ou concedida, respectivamente). Ocorrem economias de escala na sua produção, na medida em que usuários (membros do clube) adicionais permitem a redução do custo médio. Mas a inclusão de usuários adicionais provoca congestionamento e, conseqüentemente, rivalidade. Assim, no limite, podem se transformar em bens tipicamente privados.

O terceiro grupo se baseia na máxima “indivíduos votam com os pés” (Tiebout, 1956).

Tiebout pondera que a impossibilidade na determinação de um nível eficiente de gasto público, de acordo com regras aplicadas ao mecanismo de mercado, conforme defendem Musgrave e Samuelson,<sup>10</sup> só é válida para o gasto em nível federal, o mesmo não ocorrendo em nível local. A colocação de Tiebout “residentes de uma localidade votam com os pés”, é posta no sentido de que a combinação da quantidade e da qualidade no consumo da cesta de bens e serviços públicos determina a localização da população. Um município, ou um bairro em um município, cuja oferta não atende aos desejos da população forçará a migração (ou o emprego do transporte) da população em direção às áreas que melhor atendam às suas necessidades. Tal raciocínio não se aplica aos bens caracteristicamente “nacionais”, como os clássicos exemplos de defesa aérea e de construção de infra-estrutura regional.

A hipótese central do argumento de Tiebout é a da perfeita mobilidade da população, ou seja, de que não existem custos de realocização (fixos, tais como aluguel de moradia, ou variáveis, tais como de transporte). De qualquer maneira, mesmo existindo custos de realocização e de transporte, os residentes irão confrontar benefícios e custos e decidirão “racionalmente” qualquer mudança em sua localização.

Os atores do modelo de Tiebout são os eleitores/consumidores que decidem sobre em qual localidade residir, ponderando suas decisões a partir de suas demandas por serviços locais e pelo pacote de serviços oferecido pelos três níveis de governo tomados em conjunto.

O modelo assume que os indivíduos possuem pleno conhecimento da cesta de serviços oferecida e do montante de tributos (impostos, taxas e contribuições), podendo assim escolher sua residência dentre um vasto número de localidades, pois o modelo assume perfeita mobilidade, ou seja, que não há qualquer restrição imposta pela variável emprego.

Além disso, pressupõe-se não haver transbordamentos horizontais e que cada localidade atinge um tamanho ótimo de população para o qual o custo médio da produção da cesta de serviços é mínimo.

---

(10) Tiebout se refere, principalmente, a dois artigos: Musgrave (1939) e Samuelson (1954).

O modelo de Tiebout reflete a situação da competição interjurisdicional em áreas metropolitanas que apresentam um número razoável de governos locais. Na medida em que as condições impostas pelo modelo são satisfeitas, o conjunto de bens e serviços oferecidos pelos governos locais estará atendendo aos princípios de eficiência alocativa (a quantidade ótima de bens e serviços é produzida) e de eficiência produtiva (a quantidade é produzida ao menor custo possível).

No modelo de Tiebout, os impostos locais baseiam-se no princípio do benefício recebido e não no princípio da capacidade de pagamento e não ocorre qualquer mecanismo de redistribuição de renda.

Uma das falhas do modelo de Tiebout é a de não incluir as firmas como atores do processo de escolha, o que reduz as possibilidades de se avaliar a competição entre jurisdições a partir do enfoque do crescimento econômico.

Pode-se ainda levantar uma falha adicional no modelo de Tiebout, já que indivíduos, antes de votar com os pés, votam 'tout court' e, apesar de as firmas não serem eleitores, elas "pagam pelos votos" ao contribuir para as campanhas e influenciar os demais eleitores.

O quarto grupo de temas da literatura sobre a descentralização é conhecido pela máxima "Saída (Fuga) e Voz" ou "Exit and Voice" (Hirschman, 1970).

Hirschman acrescenta à oportunidade da escolha residencial (saída de uma localidade para outra, baseada em Tiebout), o fato de os residentes em uma localidade (jurisdição fiscal) poderem participar politicamente das decisões às quais pertencem, através do voto (voz).

"Voz" é um elemento-chave no que tange à *accountability* dos governantes, os quais possuem melhor conhecimento sobre o custo da provisão dos serviços do que os clientes (eleitores ou residentes). Estes últimos usam a informação sobre o total de tributos pagos e o comparam com a quantidade/qualidade dos serviços recebidos em sua localidade. Comparam, ainda, com os benefícios recebidos em localidades vizinhas. Esse é o critério utilizado para o julgamento sobre a decisão de uma possível "saída" ou emigração. Um "migrante contumaz" será provavelmente um mau "votante", ou um mau indutor de mudanças locais, capazes de conferir maior eficiência à provisão dos serviços públicos.

Críticas a essa proposição se baseiam na impossibilidade do atendimento ao princípio de eficiência econômica, uma vez que a existência de transbordamentos quebra o equilíbrio entre o financiamento do gasto pelos residentes locais e o benefício recebido por residentes em outras cidades. Refutam-se tais críticas, porém, argumentando-se que se os transbordamentos ocorrem em todo o território nacional com a mesma intensidade, significam o mesmo resultado da oferta de bens e serviços segundo o modelo centralizado de distribuição.

Uma importante proposição teórica inserida nesse quarto grupo é denominada na literatura econômica de “teorema da descentralização” e trata da relação entre descentralização e crescimento. De forma objetiva, tal linha de análise busca explicitar quais serviços devem ser consignados como de responsabilidade de cada ente nacional ou subnacional e, em havendo oferta conjunta, qual parcela de responsabilidade deve ser assinalada a cada nível de governo (Oates, 1972). De acordo com essa abordagem, cada serviço público deve ter sua provisão efetuada pelo nível de governo que possui controle e supervisão sobre o território cuja delimitação corresponde ao espaço onde os custos e benefícios dessa provisão são totalmente internalizados.

Assim, levando-se em conta as restrições impostas pela formulação de Tiebout, a regra básica do “teorema da descentralização” pode ser reescrita da seguinte maneira: a centralização é justificada somente quando ocorrem, ao mesmo tempo:

- 1) fortes impedimentos à mobilidade dos residentes entre localidades;
- 2) transbordamentos significativos;
- 3) economias de escala; e
- 4) custos administrativos e de adequação, segmentação e de conformidade excessivamente altos em nível local.

Para se avaliar a propriedade da provisão de um determinado serviço por uma determinada localidade aplica-se a regra modificada do “teorema da descentralização”. Uma vez escolhida a provisão via governo central, deve-se ainda buscar sua justificativa sob os quatro critérios (dimensões) de Oates acima referidos. Se a provisão do serviço não é validada por pelo menos um dos critérios apontados, ela deverá ser realizada pelo governo local.

Como corolário, temos que, do ponto de vista dos recursos necessários ao custeio, governos locais devem legislar sobre alíquotas e bases de cálculo e dispor (de fato e de direito) de fontes de recursos, sob limites definidos pela federação, originadas da renda e do patrimônio de seus residentes.

O grau de independência das autoridades locais em alterar alíquotas e bases de cálculo irá variar em função da eficiência econômica observada. Atribuir aos governos locais a capacidade de alterar alíquotas, com a exceção dos impostos sobre a propriedade, pode apresentar o efeito nocivo da exportação de tributos, competição contraproducente e complexidade para os contribuintes.

Quanto aos efeitos no tamanho do setor público, Marlow (1988) e Ehdai (1994) sustentam que a descentralização tem o poder de, se não reduzir, limitar o aumento do seu tamanho, enquanto Oates (1998) pondera não existir relação significativa entre a descentralização fiscal e o tamanho do setor público.

O argumento de Oates (1998) se baseia no fato de que uma das razões que tendem a promover o aumento do tamanho do setor público deriva do desconhecimento das preferências dos contribuintes com relação à cesta ideal de

bens e serviços públicos a ser ofertada. Por essa razão, ocorrem superposições e hiatos na oferta, seja pela existência de concorrência entre as esferas de governo em prover certos tipos de bens, ou pela total ausência dessa provisão, em razão da indefinição de natureza constitucional, ou por falhas de construção no desenho operacional adotado.

A exclusão no consumo de bens tem a capacidade de permitir a revelação das preferências (preço de reserva). Entretanto, na presença de bens públicos puros, a exclusão é impossível. A revelação de preferências torna-se possível, porém, quando estamos diante de bens públicos sujeitos a congestionamento (há uma grande diversidade de bens “quase-privados”), pois nessa situação o custo por unidade a ser rateado pelos consumidores, na ocorrência de um consumidor adicional, iguala o custo marginal, isto é, o preço que esse consumidor adicional estará pagando.

Introduzindo o argumento de Tiebout de que “os residentes votam com os pés” em suas decisões de localização, pode-se depreender que, no plano local, as decisões sobre a quantidade de bens e serviços públicos ofertada são mais eficientes do que a provisão a partir de um gestor federal ou nacional.

Entretanto, a sustentação de Tiebout pressupõe a inexistência de transbordamentos (spillovers), tanto de benefícios (serviços) quanto de custos (tributos em geral), para os residentes de outras jurisdições fiscais (municípios ou bairros com diferenciação de alíquotas de IPTU, por exemplo) (Quigley; Rubinfeld, 1996).

Como o atributo do congestionamento garante esse não-transbordamento, os bens sujeitos ao congestionamento apresentam maior potencial de serem considerados como “bens locais”.

#### **4 Países em desenvolvimento e Federalismo econômico**

Conforme se depreende da literatura apresentada nas seções anteriores, os resultados empíricos existentes sobre a descentralização em ambiente federalista decorrem de avaliações sobre o questionamento da eficiência dessa estrutura institucional em países desenvolvidos. Com efeito, as proposições sobre formas alternativas de descentralização econômica têm como pressuposto a existência de um quadro institucional diverso do encontrado nos países em desenvolvimento. Esta seção do trabalho procura oferecer uma posição, ainda que indicativa, sobre as vantagens da descentralização das políticas fiscal e tributária nos países em desenvolvimento com estrutura federalista.

Os exemplos utilizados nesta seção referem-se ao caso brasileiro, devendo ser ressaltada a diversidade inerente ao termo “países em desenvolvimento de estrutura federalista”. Com efeito, dois pontos merecem ser destacados.

Em primeiro lugar, atenção especial deve ser tomada quando nos referimos ao conjunto de países em desenvolvimento. Observam-se, entre países e, internamente a eles, entre suas regiões, profundas assimetrias quanto ao tamanho do território, à concentração do poder político, ao estágio do desenvolvimento, à estrutura econômica, à abertura para o exterior e à própria explicitação formal do tipo de federalismo existente (Forum of Federations, 2004). Reconhecidas características comuns aos países em desenvolvimento podem ser verificadas, especialmente com relação à carência da infra-estrutura física e social, aos baixos níveis de renda per capita, ao limitado acesso aos mercados de capitais e empréstimos internacionais, aos problemas relativos ao equilíbrio das contas públicas e das contas externas, aos altos índices de urbanização, de metropolização, de pobreza e da concentração da renda.

Em segundo lugar, uma classificação de formas de Estado que esteja apoiada apenas na divisão entre Estado Unitário e Estado Federal<sup>11</sup> revela-se atualmente inapropriada para determinar-se o grau de descentralização de um país, em função da evolução natural das estruturas de organização territorial e de repartição de competências. Observa-se em nível mundial, especialmente em relação à execução do gasto público, a crescente implementação da descentralização em bases territoriais, como forma de obter-se maior agilidade e eficiência na provisão de bens e serviços considerados como de consumo coletivo.<sup>12</sup>

Estados nacionais, do tipo unitário, vêm adotando esquemas de desconcentração (divisão do território do Estado em diversas regiões, ou em regiões e outras divisões territoriais menores, como departamentos ou províncias, comunas ou municipalidades) e de descentralização (outorga às regiões territoriais de personalidade jurídica própria, transferindo-se competências administrativas, em geral por meio de mudança constitucional).

No modelo unitário desconcentrado, as unidades subnacionais não possuem personalidade jurídica própria, sendo desprovidas de autonomia, enquanto no modelo unitário descentralizado, os entes federados possuem personalidade jurídica própria e capacidade de decisão em determinadas questões, sem a interferência do poder central, o que os faz assemelhados, na prática, aos países formalmente federalistas, porém, com uma importante diferença: os entes territoriais autônomos detêm competência legislativa constitucional, podendo inclusive instituir e arrecadar tributos.

---

(11) Os 25 países com constituições federalistas são: Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Brasil, Canadá, Ilhas Comoros, Etiópia, Alemanha, Índia, Malásia, México, Micronésia, Nigéria, Paquistão, Rússia, St. Kitts e Nevis, Sérvia e Montenegro, África do Sul, Espanha, Suíça, Emirados Árabes, Estados Unidos da América e Venezuela.

(12) Para uma classificação detalhada dos tipos de Estado, ver Silva (1997, p. 100).

Países em desenvolvimento enfrentam em maior ou menor grau a difícil tarefa de estruturar e implementar sistemas de tributação que tenham como base a renda pessoal e corporativa, o valor agregado e a propriedade. Muitos países ainda apresentam economias apoiadas no setor agrícola, com cultura marcadamente tradicional, e considerável contingente da população no setor informal. Grande parcela da carga tributária é representada pela arrecadação de tributos que incidem sobre a exportação de produtos primários. Sua maior participação no fluxo do comércio internacional, entretanto, está condicionada à aceitação de maior liberalização comercial, o que provoca conseqüências negativas do ponto de vista da arrecadação de tributos.

Outro conjunto de países ainda depende da arrecadação de tributos que incidem sobre o faturamento das empresas, muitos dos quais com características de bitributação e de tributação em cascata. Países como o Brasil ainda apresentam considerável contingente da população urbana na informalidade, com reflexos negativos tanto na arrecadação tributária, quanto na gestão do sistema de previdência oficial. No caso brasileiro, com exceção dos impostos sobre a propriedade (que no nosso país representam menos de 1% do PIB), todos os demais que incidem sobre a renda, sobre o faturamento, sobre a exportação, além da contribuição previdenciária, são impostos federais.

Desses tributos e contribuições, apenas os que incidem de forma progressiva sobre a renda possuem atributos de equidade, enquanto os demais tendem a promover maior desigualdade, devido às suas características de regressividade.

O estágio atual do federalismo nos países em desenvolvimento requer, portanto, uma definição clara do modelo de descentralização que se deseja no campo das finanças públicas, pois alterações no grau de descentralização da estrutura de competências têm o poder de modificar substancialmente a estrutura de poder, através do redimensionamento do quadro de vantagens e desvantagens experimentadas pelos representantes políticos, pela burocracia e por grupos de interesse localizados em cada um dos níveis de governo.

### **Descentralização e Estabilização**

As estruturas tributária e fiscal no sistema federalista são importantes elementos formais que espelham a real dimensão da descentralização política das relações intergovernamentais. Enquanto as políticas monetária e cambial são implementadas pelo Executivo federal de forma discricionária, a formulação e a execução das políticas tributária e fiscal obedecem a um processo democrático de negociação entre o Executivo e o Legislativo. No ambiente federalista, essa negociação vai mais além, o que permite tratar de maneira eficaz as diferenças

existentes entre regiões, estados e municípios, buscando atender com maior aderência aos preceitos da democracia definidos em bases territoriais.

O ambiente da estabilização, entretanto, limita as chances de negociação em termos de recursos financeiros disponíveis, pois apenas uma parcela do orçamento não está contingenciada, ao mesmo tempo em que coíbe a perspectiva de aumento da arrecadação de tributos nas esferas locais.

Estabilização, um conceito macroeconômico geral, se apóia em teorias de cunho geral e em indicadores igualmente gerais. Admitindo-se um país com estrutura unitária de Estado, no qual a descentralização se dá em função das vantagens decorrentes de princípios de Administração Pública e de Gestão do Território, a formulação e a implementação de políticas tributárias e fiscais seguem um modelo de comando centralizado, a exemplo do gerenciamento de uma organização empresarial complexa, com mercado de abrangência regional, nacional ou transnacional.

Não se pode, por conseguinte, permanecer agnóstico em relação a questões que partem de uma perspectiva eminentemente macroeconômica, mas que envolvem aspectos de natureza política e ideológica, e que se tornam explícitas ao se tomar os entes federados de maneira desagregada.

Nesse sentido, falar-se em adequação dos conceitos e critérios do federalismo aos países em desenvolvimento significa buscar-se o fortalecimento das competências de tributar e de alocar recursos por parte dos entes subnacionais. Tal fortalecimento deve ser visto como decisivo para atender aos requisitos democráticos na formulação, acompanhamento da execução e avaliação das políticas públicas de forma participativa.

A descentralização tributária e fiscal pode se dar em maior ou menor intensidade quanto à delegação de competências do gasto e da receita, e qualquer uma das combinações possíveis entre essas duas competências (ou responsabilidades), variando desde a delegação de natureza administrativa ou gerencial, que ocorre no estágio da simples implementação de programas nacionais, até a descentralização de natureza política, na qual se torna evidente a delegação de autoridade, expressa na Constituição.

Por esse aspecto, o princípio da uniformidade em que se baseiam a formulação e a execução de políticas públicas se revela contrário aos interesses voltados para a redução das desigualdades, uma especial característica dos países em desenvolvimento, devendo a busca da equidade estar baseada no reconhecimento das diferenças entre indivíduos, localidades e regiões.

Tomem-se, por exemplo, a forma de intervenção e os resultados da alocação das políticas de juros e de câmbio, em relação ao conjunto de instrumentos de políticas tributária e fiscal. Os primeiros são, em essência, de aplicação uniforme, com resultados bastante diferenciados nas respostas dos vários setores econômicos. Já a aplicação e os resultados decorrentes das políticas



tributárias e fiscais apresentam, em sua essência, diversidade entre indivíduos, produtos, setores, estados e municípios, e buscam, contrariamente aos primeiros (juro e câmbio), a convergência entre os indicadores de renda, emprego, consumo, etc.

No limite máximo da autonomia dos governos locais, passam a surgir custos de toda a natureza (políticos, administrativos, etc.) decorrentes da fricção entre estes e entre os demais níveis de governo. Dadas as ligações existentes entre a busca pela estabilização e a execução das políticas tributária e fiscal, torna-se difícil esperar que o processo de descentralização da formulação e implementação das políticas tributária e fiscal ganhe força a partir de iniciativas do governo federal.

Não se deve descartar, entretanto, o papel desempenhado pelo governo central enquanto **coordenador** das políticas tributária e fiscal praticadas pelas unidades federadas. Ao tratarmos da descentralização das políticas tributária e fiscal, os governos estaduais e municipais devem ser vistos como agentes políticos do processo de desenvolvimento nacional, além de constituírem unidades de produção com atributos de natureza administrativa, econômica e institucional, com aspectos positivos e negativos peculiares, em função do contexto histórico, cultural, econômico, etc. relativas às regiões em que se inserem e à rede de cidades de que participam.

Conferir aos governos locais a responsabilidade pela formulação e implementação de estratégias e políticas de crescimento e desenvolvimento endógeno, sob a coordenação e supervisão do governo federal, constitui modelo de planejamento “de baixo para cima”, representativo das diversas estruturas sociais, políticas, econômicas e institucionais vigentes localmente, sem perda da consistência macroeconômica das políticas monetária e cambial, formuladas e implementadas pelo governo central, e necessárias ao atendimento dos objetivos de estabilidade.

### **O exemplo brasileiro**

No caso brasileiro, o processo de descentralização se aprofundou de maneira clara nas atividades referentes ao gasto público, em especial às áreas de educação e saúde. A razão se baseia exatamente no atendimento aos preceitos de eficiência (menores custos de distribuição dos serviços) e equidade (reconhecimento das diferenças existentes entre localidades). Com relação ao aspecto político, a evolução se deu na criação de sistema de formulação de políticas locais de educação e saúde e controle do gasto em nível local, através da criação de conselhos locais que incorporam representantes dos diversos grupos de interesse locais). Os critérios de dimensionamento dos valores alocados no orçamento federal dessas áreas, entretanto, seguem ainda o modelo “top-down”,

condicionado à existência de recursos vinculados (FUNDEF e SUS). A partir de 2003 foi instituído o Fundo Nacional de Segurança Pública, destinado a financiar o aparelhamento dos estados.

Uma série de programas de fortalecimento da capacidade gerencial de estados e municípios (esses programas atendem de forma genérica pela sigla PNAFM) vem sendo desenvolvida, com o objetivo de permitir a execução mais eficiente dos programas nacionais que foram municipalizados (educação – FUNDEF – e saúde – SUS, por exemplo) e da capacidade de gestão, controle e fiscalização da arrecadação e do gasto.

O mesmo não se pode dizer com referência ao aumento da capacidade de arrecadação dos entes subsoberanos. As diversas tentativas da realização de reforma tributária esbarram no temor do governo federal de perder o controle sobre o elenco de receitas a seu dispor e de comprometer o processo de estabilização. Dentre as propostas que não foram colocadas em discussão de maneira mais conseqüente inclui-se a transferência da competência de tributar a propriedade das áreas rurais, atualmente do governo federal, para os municípios. Com a mudança, os governos municipais teriam a oportunidade de expandir sua capacidade de arrecadação e, ao mesmo tempo, a obrigação de se estruturar para efetivar a cobrança. Esses tipos de ação significariam a possibilidade de caminharmos para uma realidade de uma “responsabilização conseqüente”, contrária à “responsabilização cômoda” ironicamente imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, a de os chefes dos executivos municipais receberem os méritos por simplesmente nada fazer, já que essas economias são dependentes dos repasses de toda ordem efetuados pelos governos estadual e federal.

Quanto maior o volume de impostos federais, menor a renda disponível local, e maior a tendência dos governos locais à redução do volume de impostos locais. Com isso ocorre maior demanda por recursos derivados dos fundos de participação, os quais levam em consideração os critérios de repartição baseados no tamanho da população e não nas condições específicas de renda e de necessidades de gasto em infra-estrutura e serviços públicos básicos demandados por essas mesmas populações, muito mais bem avaliados pelos gestores públicos locais.

Em paralelo a esse processo de descentralização, ocorreu, como contraponto, um fato extremamente marcante do ponto de vista da centralização do controle do gasto: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000). Essa lei subtraiu poderes de controle social sobre o gasto local, processo que se encontra ainda em fase de consolidação no seio das populações locais. A LRF instituiu indicadores uniformes (admitindo-se a proporcionalidade vertical) aplicáveis aos entes da federação, ignorando as especificidades regionais e locais. Cabe ressaltar que a LRF, cuja idéia-mãe foi modelada pelos órgãos de financiamento

internacionais, não enseja qualquer vantagem didática do ponto de vista do gerenciamento estratégico e da participação democrática nas finanças públicas locais. Ela simplesmente estabelece coeficientes voltados para a observância de metas de eficiência financeira, inibindo o investimento, mesmo em situações de obtenção de resultado positivo nas contas públicas locais, pela ótica das receitas e despesas correntes.

A Lei de Responsabilidade Fiscal espelha uma realidade na qual o papel que o governo federal desempenha é o de juiz de primeira instância sobre os entes subnacionais. Pressupõe-se que esse nível de governo dispõe de informações em quantidade e qualidade necessárias (e de vontade política) para efetuar de maneira correta as transferências intergovernamentais. Na realidade, o governo federal está sujeito à mesma natureza de problemas enfrentados em relação ao seu próprio funcionamento, quando tenta, em vão, promover ajustamentos em suas contas.

A própria incapacidade inata do governo central contribui para a possibilidade da ocorrência de superávits primários crescentes, na ótica da contabilidade federal. Ela se faz à custa da redução dos resultados primários locais. Como a LRF define restrições ao endividamento local, o resultado final é a redução pura e simples do gasto público, especialmente o investimento na infraestrutura física e social. Já o gasto voltado para o atendimento das necessidades de saúde, educação e segurança da população está condicionado à transferência de recursos pelo governo federal. Em função da precariedade dos sistemas federais de controle e verificação do gasto, os recursos são muitas vezes malversados pelos órgãos locais, o que fortalece a argumentação da centralização.

Ademais, não há qualquer indicação na LRF que propicie ao administrador público e às populações locais avaliar se o aumento da autonomia tributária local é capaz de produzir resultados positivos do ponto de vista da eficiência alocativa (atendimento das demandas de serviços localmente definidos) e da eficiência produtiva (aumento da *accountability* dos governos locais, redução da burocracia e melhor conhecimento dos custos referentes à provisão dos serviços).

### **Federalismo, descentralização e desenvolvimento – os próximos passos**

Contrariamente ao que argumentam os defensores da centralização da arrecadação e do gasto, a imposição de limites ao endividamento dos entes federados com vistas à obtenção de resultados positivos no balanço agregado das contas nacionais, a redução dos valores referentes aos Fundos de Participação de Estados e Municípios e a compensação desequilibrada da isenção dos créditos de ICMS nas operações de exportação (Lei Kandir), conjugadas ao aumento constante da necessidade de recursos destinados ao financiamento das políticas públicas em nível local, fomentam e acirram a guerra tributária e provocam a disputa fiscal.

Tal situação de centralização exacerbada por parte do governo federal se, por um lado, maximiza suas receitas próprias e seu suporte eleitoral, por outro, restringe a autonomia local. Maior autonomia local passa, assim, a ficar dependente do apoio político aos interesses de toda ordem oriundos do poder central. E o apoio à (re)eleição de representantes que defendem os interesses do governo central só faz reproduzir e reforçar a situação de centralização tributária e fiscal.

Alguns primeiros passos já foram dados no longo e tortuoso caminho do processo de descentralização no Brasil. Conforme visto anteriormente, os avanços vêm ocorrendo ainda apenas pelo lado do gasto público, muito embora os recursos postos pelo governo federal à disposição dos entes subnacionais para a implementação e desenvolvimento das políticas públicas venham apresentando queda no conjunto do gasto.<sup>13</sup>

Sugerem-se dois conjuntos de medidas visando, em primeiro lugar, à redução do quadro de dependência de recursos dos governos locais em relação ao governo central e, em segundo lugar, à criação de indicadores capazes de medir e acompanhar, de forma desagregada, o planejamento e a gestão dos entes subsoberanos em relação às políticas tributária e fiscal.

No tocante à redução da dependência dos governos locais em relação ao governo central, os resultados da capacitação e fortalecimento das estruturas locais já permitem que, pelo menos nos municípios-sede das capitais, possa vir a ser institucionalizada uma reestruturação tributária.

Como primeira etapa de uma reforma tributária que realmente objetive reduzir a guerra fiscal entre municípios, entre estados, entre estes e entre municípios, estados e o governo federal, deveriam ser observadas as competências de fixar alíquotas e a arrecadação dos impostos locais e estaduais, que resultem em montante equivalente ao atualmente obtido com as transferências constitucionais, cujos recursos dependem da arrecadação de impostos sobre Produtos Industrializados e sobre a Renda de Pessoas Físicas e Jurídicas (base de cálculo dos recursos atualmente transferidos por conta dos Fundos de Participação de Estados e Municípios).

Essa medida, neutra do ponto de vista tributário, irá permitir que as diferenças entre regiões de uma mesma localidade (bairros de um mesmo município, por exemplo), e entre municípios da federação, possam ser mais bem enfrentadas, tendo em vista a proximidade do governante local na identificação das necessidades e no conhecimento do valor e da natureza dos recursos postos a sua disposição e dos recursos complementares.

---

(13) A proposta do Executivo federal, em dezembro de 2004, de reajustar a tabela do IRPF no exercício de 2005 implica a redução direta de cerca de R\$ 585 milhões no repasse por conta do Fundo de Participação de Municípios.

Tais esquemas de implementação de políticas públicas oferecem menores custos de planejamento e de administração, em função dos ganhos de escala decorrentes da utilização, por exemplo, de cadastros multifinalitários, incluindo planta de valores de imóveis, dados sobre legislação ambiental, dados sobre a situação tributária de empresas, etc., além da integração desses cadastros com outros de origem estadual e federal, assumindo-se que não haja superposição de ações por parte dos entes estaduais e federais.

Ademais, a competição não concorrencial entre governos locais irá reforçar o processo de inovação institucional e organizacional, com a descentralização das despesas e especialização na oferta de determinados bens e serviços públicos específicos de uma pequena região, fomentando a especialização de funções entre municípios (especialmente nas áreas metropolitanas).

A ocorrência do fenômeno do “free rider” será de forma positiva, na medida em que localidades mais ricas irão subsidiar a oferta de serviços de consumo coletivo das populações mais pobres (como já acontece atualmente nos municípios-sede das capitais), admitindo-se a existência de estrutura tributária que capture não só aspectos referentes à riqueza (sistema de impostos sobre a propriedade prevendo a isenção de pagamento para imóveis populares), mas também à renda líquida, ao aumentar a oferta de serviços públicos (educação e saúde) e reduzir a cobrança de tributos sobre o consumo (no caso dos estados) e sobre serviços (no caso dos municípios).

Em relação ao segundo conjunto de proposições, a existência de um arsenal limitado de metodologias de cômputo e avaliação dos resultados das políticas públicas reflete a preocupação concentrada dos formuladores de políticas em medir dados agregados nacionais. Entretanto, o conjunto de indicadores agregados utilizados na contabilidade social é incapaz de medir de maneira individualizada (por estados e municípios) o esforço desempenhado pelos entes subnacionais em suas políticas de crescimento e de desenvolvimento.

Necessário se faz, portanto, a adoção de regras claras de contabilidade e de auditoria, a participação da população na execução do gasto e na definição da carga tributária local, como forma de conferir maior eficiência e maior equidade na gestão dos recursos postos à disposição dos representantes políticos locais.

Com efeito, a Lei de Responsabilidade Fiscal deveria sofrer modificações capazes de medir inclusive a Responsabilidade Tributária, visando à obtenção de resultados mais consistentes com o crescimento e o desenvolvimento local. Dentre as modificações podem ser incluídos os seguintes indicadores, aplicáveis a estados e municípios das capitais:

- Relação Dívida/PIB (em substituição à Dívida/Receita Corrente Líquida);
- Necessidades de Financiamento/PIB;
- Arrecadação própria/PIB;
- Déficit em Conta Corrente/PIB.

## Conclusão

O estudo continuado das proposições defendidas pelas correntes centralista e descentralista, apresentadas no presente artigo, possui extrema relevância para o desenvolvimento da visão econômica do federalismo.

Comumente denominado de maneira inapropriada “federalismo fiscal”,<sup>14</sup> o federalismo econômico deve necessariamente buscar a compatibilização entre o limite possível de descentralização das políticas tributária e fiscal e suas relações (em sentidos e integrações diversas) com as políticas monetária e cambial, estas a cargo do governo central.

A visão correntemente aceita é a de que a descentralização apresenta vantagens quanto à alocação, mas pode gerar custos no que respeita à questão distributiva e ao gerenciamento macroeconômico.

O principal desafio analítico posto aos defensores do federalismo fiscal equilibrado é o de definir de maneira apropriada modelos que possibilitem a combinação da alocação eficiente de responsabilidades e de recursos em âmbito local. Em paralelo, devem ser avançados os estudos que permitam promover a gradual descentralização da função distributiva, permanecendo centralizadas as políticas relativas à função de estabilização.

Entretanto, muitos dos resultados empíricos apresentados na literatura sobre o federalismo decorrem de avaliações sobre a eficiência dessa estrutura institucional em países desenvolvidos. Dessa maneira, as proposições sobre formas alternativas de descentralização econômica têm como pressuposto a existência de um quadro institucional muito mais estável do ponto de vista macroeconômico.

O estágio atual do federalismo nos países em desenvolvimento requer, portanto, que sejam buscadas soluções voltadas, principalmente, para as seguintes questões:

**a)** Conceituação clara do modelo de descentralização que se deseja (com autonomia e/ou com autarquia), com a determinação da esfera mais bem capacitada a desempenhar esta ou aquela função, tendo em vista que, geralmente, confere-se pouca ou quase nenhuma atenção à distinção entre descentralização, devolução e desconcentração (Bird, 2003).

**b)** Desenvolvimento de mecanismos voltados para a obtenção de economias de escala e internalização de benefícios em âmbito local, uma vez que:

---

(14) Essa impropriedade na denominação tem, como origem, a corrente do *supply-side economics*, cuja tese é a de que o estímulo à oferta deve se originar a partir da redução do gasto público (política fiscal rígida) via redução dos impostos que oneram os custos de produção. Dessa forma, o aumento da produção passa a contribuir para a redução do desemprego e do aumento de preços. Daí a ênfase no controle do gasto em detrimento da busca de maiores níveis de eficiência na condução da política tributária, esta de enfrentamento mais complexo, mas que é crítica como suporte central a políticas de estabilização, com sustentabilidade, e que não comprometem a distribuição eficiente de bens e serviços públicos.

*b.1)* em uma federação, capital e trabalho apresentam melhores possibilidades de “saída” ou “fuga” do que em um sistema de estado centralizado. Em consequência, os governos locais são forçados a conhecer melhor as preferências da população e das empresas, se estiverem dispostos a barrar as intenções de sua migração para outras jurisdições que ofereçam melhores pacotes de tributos e serviços públicos. Esse efeito será tão maior quanto maior for a capacidade de cidadãos e empresas em decidir sobre a carga tributária e sobre a alocação dos recursos, ou seja, dependerá do grau de participação direta da sociedade em propor subsídios à formulação de objetivos e metas à administração pública.

*b.2)* em uma federação, a intensidade da competição interjurisdicional fomenta a introdução de inovações na estrutura político-institucional de funcionamento dos entes públicos, especialmente nas jurisdições em que existam demandas por maior participação direta da população e onde prevaleçam condições favoráveis a essa maior participação.

*b.3)* em uma federação, o tamanho do setor público será tão menor quanto maior for, *ceteris paribus*, o grau de descentralização das estruturas tributária e fiscal (Brennan; Buchanan, 1977; Cossio, 1998). O tamanho do Estado depende, por sua vez, de uma estrutura de legislação constitucional e infraconstitucional apropriada para o desenvolvimento harmônico do federalismo, além de definições claras sobre o comprometimento de cada unidade subnacional no esforço conjunto do desenvolvimento das políticas macroeconômicas e dos impactos dessas políticas no plano regional e local.

*b.4)* em uma federação torna-se muito mais complexa e onerosa a realização de estudos voltados para a melhor determinação dos custos da provisão de bens e serviços públicos.

A cobertura mediante o pagamento de taxas pela prestação do serviço, já que a utilização de impostos para a sua provisão contribui para a “exportação” de serviços, ou seja, a atração de residentes de outras áreas, provoca o surgimento de subsídios cruzados entre municípios, de deseconomias de aglomeração no local da prestação dos serviços e, o que é mais grave, o inchamento da estrutura do poder público local.

Em outras palavras, a existência de um sistema tributário no qual os encargos recaem somente sobre os residentes locais, conjugado a esquemas de oferta local de bens e serviços públicos sem a ocorrência de custos ou benefícios externos, faz com que a rede de governos locais esteja apta a prover tais serviços de maneira mais eficiente, uma vez que a demanda por serviços públicos possui características específicas intra e entre jurisdições (Oakland; Testa, 1996).

*b.5)* em uma federação é imprescindível determinar-se o nível adequado de governo no qual os tributos devem permanecer, buscando-se definir uma estrutura na qual exista competição fiscal (pelo lado do gasto), mas não competição

tributária (pelo lado da tributação). A concorrência tributária só é efetiva quando existe um risco de distorção na localização da atividade econômica. A tributação por benefício a cargo dos governos subnacionais não distorce a alocação de recursos; na verdade, ela contribui para uma alocação econômica desses recursos.

Enquanto o governo central pode adequadamente usar um imposto de renda progressivo voltado para a observância dos princípios de estabilização e redistribuição, é mais conveniente para os governos subnacionais que se utilizem de impostos com alíquota fixa, simplesmente para pagar os benefícios generalizados dos serviços públicos.

A inclusão de impostos sobre a renda de residentes como fonte direta de recursos nos governos subnacionais é conceitualmente inconsistente com o princípio do benefício, já que as famílias de baixa renda, assim como aquelas com alta renda, consomem serviços públicos. Em teoria, pagamentos de transferências poderiam ser usados para compensar o ônus tributário de famílias de baixa renda (McLure Jr., 1999).

*b.6)* a forma pela qual as disparidades na alocação do gasto devem ser corrigidas.

*c)* A maneira pela qual os governos locais podem contribuir para o crescimento econômico.

A literatura sobre o crescimento endógeno sob as formas teórica e empírica confere atenção à economia em expandir seu estoque de capital, em treinar sua força de trabalho e em desenvolver e implementar novas tecnologias. Em cada caso, o mercado falha em encorajar o investimento em níveis adequados, quer em razão do fato de os agentes não capturarem o retorno total das suas atividades lucrativas ou por não sinalizar altos retornos futuros aos potenciais investidores. Nessa perspectiva, os governos podem preencher tais espaços através dos investimentos públicos, em educação e em pesquisa e desenvolvimento (Britto; Cassiolato, 2000).

*d)* De maneira análoga, devem ser realizados estudos voltados para o melhor dimensionamento do quanto o investimento em infra-estrutura pública adiciona ao aumento da produção privada, levando-se em conta que o aumento da oferta de serviços locais funciona como força atrativa aos trabalhadores mais qualificados e ao capital privado em suas decisões de localização. Os salários locais, aluguéis e renda média aumentam nas regiões mais favorecidas e caem naquelas menos favorecidas.

*e)* Com relação à observância dos objetivos e metas das políticas de estabilização, deve-se analisar se a maior ou menor descentralização conduz ao aumento da capacidade de governança macroeconômica, no sentido de se verificar se as políticas monetária, cambial, tributária e fiscal, a cargo do governo federal sofrem impactos de natureza positiva, negativa, ou se a descentralização não interfere em suas formulações e implementações. Conforme observa Shah (1997),



poderão existir vantagens admitindo-se a existência de uma estrutura federalista no tocante à governança macroeconômica, desde que sejam instituídas as formas adequadas de garantir o sucesso das políticas de descentralização.

Essa condicionalidade é compartilhada por Dillinger (2001), que alerta para o fato de a descentralização geralmente provocar a separação entre o gasto e as decisões sobre tributação, em vez de criar maior aproximação entre elas. Tal fenômeno ocorre sempre que a maior parte do gasto em cada unidade subnacional é custeada via transferências, como é o caso dos países em desenvolvimento. Nesse esquema de participação, os governos subnacionais tendem a exacerbar o gasto, na expectativa de que eventuais déficits sejam cobertos pelo governo central.

Este trabalho procurou chamar a atenção do leitor para a inconsistência do receituário centralista em relação à estabilização. Ela repousa exatamente no fato de que a implementação das políticas monetária e cambial discricionárias como forma de alocar recursos, revelam-se, por excelência, discriminatórias, tratando como iguais entes subnacionais em desigualdade de condições, e isto tanto mais quanto maiores forem as desigualdades.

Como os governos subnacionais apresentam reações diferenciadas em função de suas capacidades, suas ações individuais não podem ser agregadas como forma de explicar “uma estabilização macroeconômica”, mas “várias desestabilizações submacroeconômicas”. Tal falha se traduz na existência de um federalismo coercitivo, míope em relação, por exemplo, aos custos crescentes de congestionamento e deseconomias de aglomeração, de carência da infra-estrutura física e social, aos problemas relativos ao equilíbrio das contas públicas, de pobreza e violência, visivelmente concentrados nas grandes metrópoles.

Já o aumento da autonomia tributária dos governos locais produz resultados positivos sob os critérios da eficiência alocativa (atendimento das demandas de serviços localmente definidos) e da eficiência produtiva (aumento da *accountability* dos governos locais, redução da burocracia, melhor conhecimento dos custos referentes à provisão dos serviços contribuindo, assim, com impactos positivos do ponto de vista da estabilização). Tais vantagens decorrem do maior controle social, manifestado pelo efeito de “voice”, das expressões da população local com referência aos governantes; regras e limites a serem observados na execução dos orçamentos locais, capazes de permitir a obtenção de equilíbrio sustentado das contas públicas em nível agregado e responsabilização dos governantes pela má utilização dos recursos públicos postos à sua disposição.

E o que é mais importante: as complexas relações intergovernamentais conflituosas que tendem a exacerbar com o aprofundamento do processo de autonomia política dos governos locais devem ser vistas como um fato de natureza virtuosa e não como um entrave à busca pela estabilização e ao desenvolvimento. A gradual adoção de mecanismos voltados para a tributação e alocação mais

eficiente de recursos funciona como incentivo ao “bom governo” e à consolidação do ente local como importante agente estratégico do desenvolvimento, situação expressa na máxima “fazer mais com menos”.

### Referências bibliográficas

AMARAL FILHO, J. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. *Planejamento e Políticas Públicas*, Ipea, n. 14, dez. 1996.

BAHL, R.; WALLACE, S. Fiscal decentralization – the provincial-local dimension. In: PUBLIC FINANCE AND DEVELOPING AND TRANSITION COUNTRIES CONFERENCE. Atlanta: Georgia State University, 2001.

BIRD, R.; DAFFLON, B; JEANRENAUD, C.; KIRCHGÄSSNER, G. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. *Politorbis*, n. 32, p. 58-78, 2003.

BRENNAN, G.; BUCHANAN, J. M. Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, v. 8, p. 255-274, Dec. 1977.

BRITTO, J.; CASSIOLATTO, J. E. Mais além da “guerra fiscal”: políticas industriais descentralizadas no caso brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 5, Fortaleza, 2000.

BUCHANAN, J. M. An economic theory of clubs. *Economica*, v. 32, p. 1-14, 1965.

\_\_\_\_\_; TULLOCK, G. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BURDEAU, G. *Traité de science politique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1967.

CARVALHO, F. J. A influência do FMI na escolha das políticas econômicas. In: SICSÚ, J.; OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri, SP: Manole / Fundação Konrad Adenauer, 2003.

COSSIO, F. A. B. *Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto no federalismo brasileiro*. [s.l.: s.n.], 1998. (21º Prêmio BNDES de Economia).

CROISAT, M. *El federalismo en las democracias contemporáneas*. Barcelona: Hacer, 1995.

DALARI, D. *O Estado Federal*. São Paulo: Ática. 1986.

DILLINGER, W.; PERRY, G.; WEBB, S. Developing hard budget constraints in decentralized economies of Latin America. *The World Bank. Latin America and The Caribbean Region*, 41p. 2001.

EBEL, R. Logic of decentralization and worldwide overview. In: MEDITERRANEAN DEVELOPMENT FORUM, Marrakech, Morocco, Sept. 4, 1998. Mimeografado.

EHDAIE, J. *Fiscal decentralization and the size of government*. Washington, DC: World Bank. Public Economics Division, Dec.1994. p. 239-255. (Policy Research Working Paper, 1387).

- FORUM of Federations. Disponível em: <<http://forumfed.org>>. Acesso em 15 de agosto de 2004.
- GRAMLICH, E. M. Federalism and federal deficit reduction. *National Tax Journal*, n. 40, p. 299-313, 1987.
- GREMAUD, A. P.; TONETO JR. Descentralização e endividamento municipal. *Nova Economia*, v. 12, n. 2, p. 109-130, jul./dez. 2002.
- GUEDES, A. M. Controle financeiro e orçamentário público e a descentralização administrativa no Brasil. *Revista do Tribunal de Contas da União*, v. 31, n. 85, p. 13-26, jul./set. 2000.
- HIRSCHMAN, A.O. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- MARLOW, M. L. Fiscal decentralization and government size. *Public Choice*, v. 56, n. 3, p. 259-269, Mar. 1988.
- McLURE JR., C. E. *O problema da atribuição de impostos: considerações conceituais e de caráter administrativo para a autonomia fiscal*. [s.l.]: Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial, 1999.
- MORA, M.; VARSANO, R. Fiscal decentralization and subnational fiscal autonomy in Brazil: some facts of the nineties. In: SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE FEDERALISMO FISCAL, 6, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- MUSGRAVE, R. A. The voluntary exchange theory of public economy. *Quarterly Journal of Economics*, v. 52, p. 213-217, Feb. 1939.
- \_\_\_\_\_. Who should tax, where, and what? In: McLURE JR., C. E. (Ed.). *Tax assignment in federal countries*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations / Australian National University, 1983.
- O GLOBO, 9 jul. 2003.
- OAKLAND, W. H.; TESTA, W. A. State-local business taxation and the benefit principle. *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, v. 20, p. 2-19, Jan./Feb. 1996.
- OATES, W. E. *Fiscal federalism*. New York: Jovanovich, 1972.
- \_\_\_\_\_. Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, v. 46, n. 2, p. 237-243, Jun.1993.
- OATES, W. E. Federalism and government finance. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *The economics of fiscal federalism and local finance*. Cheltenham, UK: An Elgar Reference Collection, 1998.
- \_\_\_\_\_. An essay on fiscal federalism. *Literature*, v. 37, p. 1120-1149, Sept. 1999.
- OLSON, M. The principle of 'fiscal equivalence': the division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, v. 59, p. 479-487, 1969.
- PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. *World Bank Research Observer*, v. 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

- QUIGLEY, J. M.; RUBINFELD, D. L. *Federalism and reductions in the federal budget*. UC Berkeley, 1996. Mimeografado.
- REZENDE, F. Evolução da estrutura tributária: experiências recentes e tendências futuras. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13, p. 1-32, Jun. 1996.
- SAMUELSON, P. A pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, v. 34, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SHAH, A. *Fiscal federalism and economic governance: for better or for worse?* Rome: Food and Agriculture Organization, Dec.16-18, 1997. 22p.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 100.
- SINN, Hans-Werner. The selection principle and market failure in systems competition. *Journal of Public Economics*, v. 66, p. 247-274, 1997.
- SMOKE, Paul. *Fiscal decentralization in developing countries: a review of current concepts and practice*. Washington, DC: United Nations, Feb. 2001. (Democracy, Governance and Human Rights Programme Paper, n. 2).
- TANZI, V. *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. Washington, DC: World Bank, 1996. p. 295-316.
- TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview. In: \_\_\_\_\_ (Ed.). *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington, DC: IMF, 1997.
- TIEBOUT, C. A pure theory of public expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1956.
- TIMOFEEV, A. *Fiscal federalism and growth*. Disponível em: <<http://home.cerge.cuni.cz/tan/PROPOSAL.HTM>>. Acesso em 10 de agosto de 2004.