

Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil

1

Introdução

Aproveitar as vantagens de um mercado amplo e permitir uma maior adequação da oferta de bens e serviços públicos às necessidades da população são as principais vantagens do sistema federativo. Ao aproximar as decisões de política às preferências e necessidades da população, diferentes de região em região, estruturas federativas permitem superar os problemas de agregação inerentes à provisão nacional de bens públicos, preservando o tamanho do mercado nacional.

Ao mesmo tempo, a descentralização introduz mecanismos de concorrência entre jurisdições: governos subnacionais que produzem uma oferta de bens públicos inferior ao dos seus concorrentes, correm o risco de perder fatores de produção e bases de tributação. Além da ameaça de saída, o federalismo abre espaço para um maior controle da sociedade sobre seus governantes. A maior proximidade, o fato de que os bens produzidos pelos níveis inferiores de governo são mais visíveis e afetam o cotidiano de suas populações, tornam os níveis inferiores de governo mais *accountable and responsive* para com suas comunidades do que o governo central.

Entretanto, deve se reconhecer que a materialização dos benefícios do federalismo depende de um conjunto de características estruturais, políticas e institucionais que vigoram numa determinada estrutura federativa.

Em organizações federativas caracterizadas por fortes diferenças socio-econômicas interregionais, a descentralização fiscal pode implicar o aprofundamento dessas diferenças, no sentido em que os estados com maior capacidade de tributação poderão ofertar uma maior quantidade de bens públicos atraindo dessa forma fatores produtivos para sua região e aprofundando as diferenças econômicas interregionais. Os regimes federativos utilizam sistemas de transferências intergovernamentais com o intuito de corrigir essas diferenças, tornar semelhante a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente menos favorecidas. No entanto, as transferências abrem espaço para a subestimação dos custos dos bens

públicos locais, o que justifica posturas fiscais expansionistas por parte dos entes receptores.

Falta de transparência fiscal, ausência de “accountability”, estruturas institucionais que abrem espaço para comportamentos oportunistas, mecanismos institucionais que geram incentivos perversos e custos elevados de mobilidade interjurisdicional, são fatores que também limitam o aproveitamento das vantagens do federalismo.

Os três ensaios que compõem esta dissertação, têm como objetivo analisar o funcionamento do federalismo fiscal no Brasil. O primeiro pretende inferir tendências de longo prazo no grau de centralização e no crescimento do governo. O segundo ensaio analisa os problemas da utilização de transferências intergovernamentais como mecanismo de financiamento dos níveis inferiores de governo. Finalmente, o terceiro estuda os determinantes político institucionais do comportamento fiscal dos estados no período que começa com a redemocratização do país em 1985.

A partir de uma perspectiva histórica, o primeiro ensaio analisa o crescimento do governo e o associa ao grau de centralização fiscal. Durante o século XX, a média da taxa de crescimento real da economia brasileira foi de 5% ao ano, enquanto que a receita tributária do governo e a sua despesa primária cresceram a taxas anuais de 6% e 5,5%, respectivamente. Assim, a carga tributária aumentou de 10% do PIB em 1900 para mais de 32% no ano 2000. Pelo lado da despesa, observa-se que esta cresceu de 13% do PIB para 36% do PIB entre 1900 e 2000. Portanto, nos últimos cem anos, a importância do governo na economia praticamente triplicou.

O crescimento do governo pode ser explicado por fatores de caráter estrutural e institucionais. Dentre os primeiros, o crescimento da economia e da população, a industrialização e urbanização, a evolução da distribuição de renda, mudanças tecnológicas e o próprio aumento da eficiência do governo para extrair recursos dos agentes econômicos, o aumento de eficiência da provisão de bens públicos, são as causas geralmente apontadas pela literatura sobre o crescimento do governo.

Do lado dos fatores institucionais, diversos trabalhos têm estudado a influência do grau de centralização fiscal e das relações financeiras entre níveis de governo, como sendo fatores que explicam a evolução do tamanho do governo.

De uma visão puramente orçamentária, o aumento da descentralização fiscal deveria levar a aumentos de despesa derivados da duplicação de gastos administrativos e da perda de algumas economias de escala na provisão de bens públicos. Assim, processos de descentralização levariam ao aumento do tamanho do governo. (Oates, 1999)

Na mesma direção, aceitando que a descentralização pode levar a maior controle da população sobre as decisões de gasto nos níveis inferiores de governo e a maior eficiência na provisão de bens e serviços públicos, os indivíduos estariam dispostos a aceitar o envolvimento do governo num conjunto maior de funções e portanto, a descentralização favoreceria a ampliação do governo. (Wallis e Oates, 1998)

Do lado oposto, Buchanan e Brennan (1978a, 1978b e 1980) argumentam que a descentralização pode se constituir num mecanismo para limitar o crescimento do governo, na medida em que gera competição entre governos restringindo comportamentos maximizadores de receita ou despesa fiscal por parte dos burocratas estatais.

O achado mais importante deste ensaio é que os processos de descentralização fiscal promovidos pelas Constituições de 1946 e de 1988 aceleraram o crescimento do governo. Dois mecanismos explicam esse fato. O primeiro, é que esses processos de descentralização provocaram crises fiscais no nível federal que levaram ao governo central a implementar ajustamentos baseados em aumento de sua receita tributária para compensar a perda de receitas resultante da descentralização de recursos fiscais. O segundo, foi que o crescimento da despesa dos estados e municípios, derivada da maior disponibilidade de recursos fiscais, não foi compensado pela redução da despesa do governo federal. Assim, tanto pelo aumento da carga tributária do governo federal como pelo aumento de despesas dos níveis inferiores de governo, os processos de descentralização induziram o aumento do tamanho do governo.

O segundo ensaio analisa os efeitos das transferências intergovernamentais sobre o nível e a composição das despesas do governos municipais. Dadas as marcadas desigualdades regionais, o federalismo brasileiro usa um amplo sistema de transferências intergovernamentais de caráter não condicional com propósitos de equalização fiscal entre unidades da federação.

Entretanto, a utilização de transferências intergovernamentais não está isenta de problemas. Por um lado, a utilização de transferências como principal fonte de financiamento enfraquece a disciplina fiscal dos órgãos recipientes. Nesse contexto, o capítulo 2 analisa o efeito das transferências constitucionais não condicionadas para municípios sobre o nível de despesas dos governos locais. Os resultados encontrados evidenciam que tais transferências têm efeitos mais expansivos do que aumentos na renda dos contribuintes. Em outras palavras, esse resultado implica que, quando os níveis inferiores de governo obtêm a receita transferida, o efeito sobre a despesa é maior que quando a receita é obtida com esforço tributário próprio. Além de ter efeitos expansivos sobre o volume de despesa, o capítulo fornece evidências de que as transferências também afetam negativamente a qualidade do gasto público, no sentido em que sua maior participação dentro da receita disponível dos municípios aumenta a proporção de gastos de *overhead* e diminui o de despesas social e de infra-estrutura. A conclusão portanto, é que as transferências intergovernamentais estimulam uma utilização ineficiente dos recursos públicos.

O terceiro ensaio tem como duplo objetivo a caracterização das posturas fiscais dos governos estaduais e a análise da influência dos determinantes políticos sobre os gastos públicos dos estados durante o período 1985-97. Com relação à caracterização da postura fiscal dos estados os resultados encontrados permitiram constatar: i) uma certa simetria entre posturas fiscais expansionistas e contracionistas (tanto pelo número de episódios como pela sua magnitude) ii) os governos estaduais praticaram políticas de *stop and go*, i.e anos de expansão foram seguidos por anos de contração fiscal e vice-versa; iii) os governos estaduais usaram quase com exclusividade instrumentos de despesa tanto para promover expansões fiscais (aumento de despesa) como para promover contrações (diminuição de despesas).

Dentre as principais constatações da análise da influência de fatores políticos sobre o comportamento fiscal dos estados, podem-se citar: i) a presença de ciclos eleitorais; ii) que a participação cidadã constitui um fator disciplinador do comportamento fiscal dos estados; iii) que a fragmentação política gera tendências claramente expansionistas na postura fiscal e iv) que governos de esquerda adotaram posturas mais expansionistas do que partidos de centro e que não houve diferenças significativas entre posturas fiscais adotadas por governos de direita e de centro.