

FEDERALISMO FISCAL: TEORIA, EVOLUÇÃO E PRÁTICA

Há considerável consenso na doutrina sobre a definição de federalismo fiscal. Nesse sentido, o federalismo fiscal estuda os papéis respectivos e a interação dos governos dentro dos sistemas federais, com um foco particular na arrecadação, empréstimos e gastos de receitas. No campo de estudo, examina-se o funcionamento desses sistemas descentralizados e procura-se fornecer uma base fundamentada para avaliá-los. O estudo do federalismo fiscal também pode ser relevante para os arranjos fiscais em sistemas de governo descentralizados que não são estritamente federais (Estados unitários e confederações).¹

A maioria dos conceitos utilizados para fundamentar as instituições fiscais de um Estado descentralizado (federal ou não) são oriundos da doutrina “econômica” do federalismo fiscal. Um grupo de economistas passou a analisar o federalismo sob a perspectiva da racionalidade econômica em meados de 1950, época em que as federações já existiam.² Argumenta-se que o federalismo fiscal busca estabelecer critérios de racionalidade e eficiência econômica para guiar os ajustes na estrutura das federações, à medida que o processo político-constitucional permita tais modificações.

¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 2; CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 24-25; OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003, p. 78; TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFDPE*, Belo Horizonte, ano 3, n. 5, p. 25-54, mar./ago. 2014.

² Sobre a racionalidade econômica do federalismo, ver: TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

No âmbito acadêmico, nota-se um debate contínuo sobre o federalismo fiscal, envolvendo a divisão de responsabilidades econômicas entre o governo federal e os estados e localidades. Não passa despercebido pelos economistas que o federalismo abrange questões que vão além da economia. Por exemplo, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, defensores dos direitos civis instaram a um papel mais ativo do governo federal, enquanto aqueles que resistiram a essa centralização enfatizaram os direitos dos estados.³

Anwar Shah e Robin Boadway explicam que a análise econômica das federações concentra-se principalmente na divisão das atividades do setor público entre os governos subnacionais. Quais atividades devem ser descentralizadas para níveis mais baixos? Quais devem ser retidas no centro? Quais atividades devem ser realizadas em conjunto? Como a divisão de responsabilidades deve ser escrita na constituição? Que influência, se houver, um nível de governo deve ser capaz de exercer em outros níveis? Quais arranjos institucionais devem ser usados para facilitar a interação entre os níveis de governo? Esses são os tipos de perguntas às quais o estudo do federalismo fiscal tenta responder.⁴

Conforme os autores, essas questões, conhecidas como o problema de atribuição no âmbito do federalismo fiscal, abordam a alocação de tributação, gastos e responsabilidades regulatórias entre os diversos níveis governamentais, bem como o desenho das relações fiscais intergovernamentais. O ponto fundamental é descobrir o grau ótimo de descentralização de várias decisões do setor público.⁵

Neste capítulo, abordam-se questões sensíveis para as relações financeiras em uma federação como: a) lógica da eficiência na divisão de responsabilidades; b) princípios econômicos do federalismo fiscal; c) evolução do federalismo fiscal; d) incentivos na estrutura federativa; e) relações financeiras intergovernamentais; e f) autonomia financeira e coordenação no âmbito federativo.

2.1 A LÓGICA DA EFICIÊNCIA NA DIVISÃO DE RESPONSABILIDADES

As relações entre o governo federal e os estados e localidades são complexas e não são bem descritas por uma simples análise dos gastos. Existem dois aspectos-chave:

³ Nos EUA, os direitos dos estados (*state rights*) originam-se de uma doutrina segundo a qual os estados têm direito aos seus poderes políticos dentro da federação. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 801.

⁴ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 11.

⁵ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 11.

i) Quem toma as decisões sobre os programas e quem paga por eles? e ii) Qual arranjo é o mais eficiente?

Em alguns casos, o governo federal financia um programa e dá ampla discricionariedade aos estados sobre como implementar o mandato. Em outros, o governo federal essencialmente dita todos os termos e os estados simplesmente administram o programa.⁶

Há um contexto em que se insere o estudo sobre a divisão de responsabilidades no federalismo fiscal: a economia do bem-estar (*welfare economics*). Cuida-se de ramo da economia que se concentra em questões normativas da organização da economia – o que deve ser produzido, como deve ser produzido, para quem, e quem deve tomar essas decisões, ressaltando que a maioria das outras economias atualmente é mista, com algumas decisões tomadas pelo governo e outras tomadas por empresas e famílias. Existem, no entanto, inúmeros modelos mistos.⁷

Como avaliar as alternativas decisórias possíveis? A maioria dos economistas adota um critério chamado eficiência de Pareto, em referência ao economista e sociólogo italiano Vilfredo Pareto (1848-1923). Alocações de recursos que têm a característica de que ninguém pode ser beneficiado caso alguém seja prejudicado são consideradas eficientes de Pareto, ou ótimas de Pareto. Nesse sentido, sempre que uma mudança pode beneficiar alguns indivíduos sem prejudicar outros, ela deve ser adotada. A eficiência de Pareto é, portanto, o conceito que os economistas normalmente utilizam quando falam sobre eficiência.⁸

⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 802

⁷ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 63.

⁸ De acordo com Joseph Stiglitz e Jay Rosengard, o princípio de Pareto (ou “ótimo de Pareto”) baseia-se em valores individualistas. A eficiência de Pareto requer eficiência de troca, eficiência de produção e eficiência na combinação de produtos. No entanto, a maioria das escolhas de políticas públicas envolve compensações, nas quais alguns indivíduos se beneficiam e outros são prejudicados. Os autores exemplificam com um caso em que o governo esteja contemplando a construção de uma ponte. Aqueles que desejam usar a ponte estão dispostos a pagar mais do que o suficiente em pedágios para cobrir os custos de construção e manutenção. A construção dessa ponte provavelmente será uma melhoria de Pareto; isto é, uma mudança que beneficia alguns indivíduos sem prejudicar ninguém. Utiliza-se o vocábulo “provavelmente” porque sempre há outras pessoas que podem ser afetadas adversamente pela construção da ponte. Por exemplo, se a ponte alterar o fluxo de tráfego, algumas lojas podem descobrir que seus negócios diminuíram, e eles estão piores; ou um bairro inteiro pode ser afetado pelo barulho do tráfego da ponte e pelas sombras lançadas pela superestrutura da ponte. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 64-79.

A noção de eficiência também integra a área do Direito Constitucional. A preocupação com a eficiência enquanto valor é tanta que o Brasil elevou o preceito ao patamar de princípio constitucional da Administração Pública. O princípio da eficiência foi introduzido na ordem constitucional brasileira mediante a EC n. 19/98, que o previu expressamente no *caput* do art. 37. O Direito Público do Estado contemporâneo visa satisfazer determinadas necessidades sociais, sendo vinculado ao atendimento eficiente dos fins sociais e fáticos aos quais se destina.⁹

No tocante à eficiência na divisão de responsabilidades em uma federação, destaca-se o art. 29, item (1), da Constituição da Alemanha, segundo o qual a “divisão do território federal em *Länders* pode ser revisada para garantir que cada unidade tenha um tamanho e capacidade para desempenhar suas funções de forma eficaz”. Segundo a norma, deve-se dar consideração adequada, dentre outros fatores, “à eficiência econômica e aos requisitos de planejamento local e regional”.¹⁰

Dentro da linha da eficiência federativa, decisões acerca do melhor arranjo governamental para o bem-estar social baseiam-se em falhas de mercado¹¹ e falhas de governo.¹² Em um primeiro momento, há a definição se determinada questão a ser resolvida deveria ficar no âmbito governamental ou não. Em seguida, define-se qual esfera federativa deveria incumbir-se da intervenção estatal caso essa questão passível de resolução fique no âmbito governamental.

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. *Revista de Direito Administrativo*, v. 237, p. 1-6, 2004.

¹⁰ Segundo o texto constitucional alemão: “Article 29. [New delimitation of the federal territory]. (1) The division of the federal territory into *Länder* may be revised to ensure that each Land be of a size and capacity to perform its functions effectively. Due regard shall be given in this connection to regional, historical and cultural ties, economic efficiency and the requirements of local and regional planning”.

¹¹ O primeiro teorema fundamental da economia do bem-estar (*welfare economics*) afirma que a economia é eficiente de Pareto apenas sob certas circunstâncias ou condições. Os mercados não são eficientes de Pareto sob seis condições importantes, referidas como falhas de mercado, que fornecem uma justificativa para a atividade governamental. As falhas de mercado são: a) concorrência imperfeita; b) bens públicos; c) externalidades; d) mercados incompletos; e) informação imperfeita; e f) desemprego e outros distúrbios macroeconômicos STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 83-95.

¹² As falhas de governo, por sua vez, embasam-se em quatro razões principais para as falhas sistemáticas do governo em alcançar seus objetivos declarados: a) a informação limitada do governo; b) seu controle limitado sobre as respostas privadas às suas ações; c) seu controle limitado sobre a burocracia; e d) as limitações impostas pelos processos políticos. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 211-213.

No tocante ao primeiro ponto de definição (público/privado), há uma variedade de ações governamentais que podem abordar uma necessidade de intervenção estatal. As quatro principais categorias de ação governamental são: i) produção pública de bens e serviços; ii) produção privada com imposição de impostos e concessão de subsídios destinados a incentivar ou desencorajar certas atividades; iii) produção privada com regulação governamental destinada a garantir que as empresas atuem da maneira desejada; e iv) alguma forma de parceria público-privada (PPP).¹³

A intervenção estatal na alocação de recursos é justificada quando o mecanismo de ação privada (mercado) não consegue operar de forma eficiente. James Giacomoni destaca duas situações ilustrativas: investimentos em infraestrutura econômica e provisão de bens públicos (em sentido econômico)¹⁴ e bens meritórios. Em suas palavras:

a) Os investimentos na infraestrutura econômica – transportes, energia, comunicações, armazenamento etc. – são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformem em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o envolvimento privado nesses setores.

b) Na outra situação, a demanda por certos bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Para explicar, os autores trazem exemplos de bens privados e públicos típicos.

Um bem privado típico – “par de sapatos”, por exemplo – tem as seguintes características:

- i) os benefícios do mesmo estão limitados a um consumidor qualquer;
- ii) há rivalidade no consumo desse bem;
- iii) o consumidor é excluído no caso de não pagamento.

No caso de um bem público igualmente típico – “medidas do governo contra a poluição”, por exemplo – as características são as seguintes:

- I) os benefícios não estão limitados a um consumidor qualquer;

¹³ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 272-273.

¹⁴ Ressalta-se que o conceito de bens públicos adotado aqui corresponde à definição consagrada pela doutrina econômica internacional, caracterizando-se como uma forma específica de falha de mercado que inviabiliza o fornecimento eficiente de certos bens e serviços pelo setor privado. É importante salientar que esta conceituação não se confunde com os bens públicos delineados nos arts. 98 a 103 do Código Civil brasileiro, os quais tratam exclusivamente do regime jurídico de determinados bens cuja propriedade é de titularidade do Poder Público no contexto normativo brasileiro.

- ii) não há rivalidade no consumo desse bem;
- iii) o consumidor não é excluído no caso de não pagamento.¹⁵

Bens meritórios, por outro lado, são bens de natureza privada que o setor público disponibiliza gratuitamente ou a custos reduzidos, com o intuito de fomentar seu consumo, como ocorre com a educação básica.¹⁶

Em relação ao segundo ponto de definição (nível de descentralização federativa), exemplificam-se duas estratégias de organização federativa no âmbito fiscal. Uma diretriz razoável para o federalismo seria descentralizar todas as funções, salvo aquelas para as quais pode ser demonstrado que a provisão central é necessária devido a economias de escala. Isso porque os benefícios de um determinado tipo de serviço são de natureza altamente pública ou porque a uniformidade da provisão de serviços é um objetivo importante. Por exemplo, a uniformidade e centralização de certas decisões é importante para manter a eficiência da união econômica interna ou alcançar objetivos nacionais de equidade.¹⁷

Uma segunda diretriz seria centralizar a atividade de arrecadação de recursos financeiros no ente central, presumindo que a transferência de fundos do nível mais elevado para o nível mais baixo de governo pode, por si só, alcançar objetivos importantes em um Estado federal. Em particular, transferências adequadamente projetadas podem ser usadas para amenizar as ineficiências e desigualdades que acompanham a descentralização fiscal, ao mesmo tempo que preservam seus benefícios. A forma que essas ineficiências e desigualdades assumem tem relação com a forma das transferências.¹⁸

Ressalta-se que a eficiência é frequentemente discutida em conjunto com a equidade dentro de uma federação. Conforme George Anderson, a equidade ou a justiça também é central para muitos debates fiscais. O significado de “equidade” nem sempre é claro, embora exija tratar casos semelhantes de forma igual e casos diferentes com uma medida justa de proporcionalidade. Nos regimes federais, há dois aspectos disso: a) primeiro, equidade tanto entre o governo federal e as unidades constituintes quanto entre as unidades constituintes, consideradas as suas responsabilidades (equidade vertical) entre os governos de diferentes esferas federativas, e consideradas ainda suas diferentes capacidades e necessidades (equidade

¹⁵ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. ampl. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010, p. 23.

¹⁶ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector*: fourth international student edition. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 95.

¹⁷ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 2.

¹⁸ BOADWAY, Robin W.; ROBERTS, Sandra; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington DC: World Bank Publications, 1994, p. 4.

horizontal); b) em segundo lugar, equidade entre os cidadãos. Abordar disparidades entre cidadãos em uma federação implica um papel mais intervencionista para um governo central do que abordar disparidades entre governos.¹⁹

Nos Estados Unidos, por exemplo, os estados e municípios retêm a maior parte da responsabilidade pela educação (ensino público infantil, fundamental e médio), segurança pública (polícia e proteção contra incêndios) e transporte (estradas públicas e transporte coletivo). Por outro lado, o governo federal tem uma responsabilidade importante com relação à previdência social e apoio à renda, habitação e serviços comunitários, cuidados médicos e agricultura. A divisão é complexa, envolvendo financiamento, regulação e administração. Assim, as escolas de ensino fundamental e médio são quase todas administradas por governos locais, mas metade do financiamento vem dos estados, que também impõem uma variedade de regulamentações. Isso faz parte de um conjunto complexo de transferências intergovernamentais entre estados e governos locais – quase um terço da receita total dos governos locais vem de subsídios estaduais. Assim, enquanto quase 90% dos gastos com assistência social e 60% dos gastos com estradas ocorrem no nível estadual, quase todos os gastos com água e esgoto, resíduos sólidos, habitação e desenvolvimento comunitário, combate a incêndios e policiamento ocorrem no nível local.²⁰

No contexto da necessidade de uniformidade e eficiência no federalismo estadunidense, um amplo consenso nacional emerge em relação aos programas governamentais, centrando-se no acesso a bens e serviços básicos, especialmente para grupos específicos da população, independentemente de sua localização geográfica: nenhum criança deve sofrer de fome, todos devem ter acesso à educação (garantindo que nenhuma criança seja negligenciada) e nenhum idoso deve viver na miséria etc.²¹

2.2 OS PRINCÍPIOS ECONÔMICOS DO FEDERALISMO FISCAL

Dentro de um paradigma de eficiência, quais princípios devem orientar a atribuição de responsabilidades? Algumas atribuições são mais propensas a promover eficiência ou a decisões sobre o nível ou tipo de bens públicos que estão mais de acordo com as preferências dos cidadãos?

¹⁹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 6.

²⁰ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 803-804.

²¹ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 827.

Conti explicita alguns fundamentos socioeconômicos do federalismo fiscal, que poderiam igualmente ser denominados “princípios do federalismo fiscal”. Entre eles estão os seguintes: princípio do benefício; princípio da compensação fiscal; e princípio da distribuição centralizada.²²

Conforme o princípio do benefício, os serviços públicos devem ser atribuídos às esferas federal, estadual ou municipal com base na extensão do benefício que produzem, abrangendo todo o território nacional ou apenas parte dele em nível estadual ou municipal. Por exemplo, a segurança nacional é uma responsabilidade da União, enquanto a coleta de lixo é naturalmente um serviço prestado pelos municípios.²³ Destaca-se que, para alguns tipos de bens, há uma forte presunção de provisão federal. Esses são os bens públicos nacionais, cujos benefícios se estendem a todos na nação. Em contraste, os benefícios dos bens públicos locais são dirigidos aos residentes de uma comunidade específica.²⁴

O princípio do benefício, por exemplo, justifica a escassez de instituições de ensino superior financiadas pelos municípios no Brasil. É incomum que um município se beneficie diretamente da mão de obra qualificada formada por suas próprias instituições de ensino superior, devido ao fenômeno conhecido como “efeito-carona”. Esta mão de obra tende a migrar para áreas que oferecem melhores oportunidades de trabalho e qualidade de vida, geralmente em outros municípios. Conforme observado por Conti, no contexto do federalismo fiscal, o efeito-carona ocorre quando há uma vantagem obtida por alguém sem que haja contribuição proporcional aos custos associados. A área da educação está particularmente suscetível a esse fenômeno, especialmente no ensino superior, cujos usuários têm grande mobilidade. A criação de uma instituição de ensino superior pública e gratuita por

²² CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²³ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²⁴ Segundo Stiglitz e Rosengard, a defesa nacional é um bem público nacional; semáforos e proteção contra incêndios são bens públicos locais. Assim como a maioria dos bens fornecidos publicamente em nível nacional não são bens públicos puros, a maioria dos bens fornecidos publicamente em nível local também não são bens públicos puros. Para alguns bens, como bibliotecas públicas, a exclusão é fácil, mas indesejável, pois o custo de proporcionar acesso a um indivíduo adicional é quase zero. Alguns bens que os governos locais fornecem, como educação e hospitais públicos, são essencialmente bens privados; a exclusão é fácil e os custos de fornecer serviços a indivíduos adicionais são significativos. STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 808-809.

um governo municipal certamente atrairá alunos de outros municípios, que não contribuíram para seu financiamento.²⁵

O princípio da compensação fiscal, por sua vez, estabelece a necessidade de criar mecanismos para mitigar desequilíbrios decorrentes de circunstâncias específicas de determinados serviços, que resultam em externalidades. Por exemplo, um município localizado em uma área com interesse de preservação ambiental pode enfrentar restrições legais que proíbem a instalação de indústrias e comércios em seu território. Nesse contexto, é natural que tal município seja compensado por essas restrições normativas mediante transferências intergovernamentais de fundamentos socioambientais.²⁶

Por último, o princípio da distribuição centralizada fundamenta a concentração de receitas no governo central, pois dessa forma as políticas redistributivas alcançam maior eficácia e eficiência. Isso porque existem situações em que a centralização da provisão de bens e serviços se faz necessária em virtude das economias de escala. Por exemplo, a padronização e concentração de certas decisões revelam-se cruciais para preservar a eficiência da união econômica interna ou para alcançar metas nacionais de equidade. Nesse sentido, tributos com relevante papel na redistribuição de renda, como o imposto de renda, devem ser de competência da União.²⁷

2.3 A EVOLUÇÃO DO FEDERALISMO FISCAL

As instituições fiscais são compreendidas como o conjunto de regras financeiras formais e informais de uma país. Essas instituições não apenas existem de forma estática: elas surgem e se desenvolvem ao longo do tempo. Na visão de Wallace Oates, em razão de as instituições fiscais configurarem um subconjunto de instituições de governança, sua evolução não pode ser adequadamente descrita ou entendida apenas dentro do quadro das finanças públicas. Os tomadores de decisão, em geral, entendem que as instituições fiscais podem afetar profundamente a estrutura futura de incentivos enfrentados pelos políticos.²⁸

²⁵ CONTI, José Maurício. O orçamento público e o financiamento da educação no Brasil. In: CONTI, José Maurício; HORVATH, Estevão; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito Financeiro, Econômico e Tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 481-496, p. 486.

²⁶ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²⁷ CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 28-29.

²⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 330.

Abordagens tradicionais do federalismo fiscal geralmente fazem uma série de pressupostos políticos implícitos que limitam sua aplicabilidade prática. Por esse motivo, a literatura distingue entre duas abordagens do federalismo fiscal. O federalismo fiscal de primeira geração estuda o desempenho de sistemas descentralizados sob o pressuposto de planejadores sociais benevolentes. O federalismo fiscal de segunda geração é construído a partir da primeira geração, mas também estuda os incentivos fiscais e políticos enfrentados por agentes subnacionais.²⁹

O pressuposto da primeira geração de maximizadores benevolentes do bem-estar social ignora os objetivos reais de funcionários políticos, que geralmente precisam concorrer às eleições. Essa perspectiva também ignora o problema de como os sistemas federais permanecem estáveis, dados os incentivos dos funcionários em diferentes níveis para burlar as regras; por exemplo, invadindo o poder e as prerrogativas de outro nível. Estudiosos da segunda geração se debruçam sobre como o comportamento dentro de instituições políticas reais interage com as instituições federais.³⁰

2.3.1 A Primeira Geração do Federalismo Fiscal

Oates explica que a primeira geração da teoria do federalismo fiscal estava firmemente enraizada na visão das finanças públicas que prevaleceu nas décadas de 1950 e 1960, encabeçada por economistas como Kenneth Arrow, Richard Musgrave e Paul Samuelson.³¹

Em particular, essa linha teórica focava o seguintes aspectos: i) a natureza econômica dos bens públicos; ii) delimitação dos papéis dos setores privado e público; iii) estabelecimento de um papel ativo e positivo para o governo central na correção de várias formas de falhas de mercado, na criação de uma distribuição justa de renda e na estabilização da macroeconomia com alto nível de emprego e preços estáveis (em um quadro basicamente keynesiano); iv) existência de restrições que existem tanto nas políticas redistributivas quanto nas políticas de estabilização macroeconômica nos níveis descentralizados de governo – sem acesso a prerrogativas monetárias e com economias locais altamente abertas, os governos descentralizados têm uma capacidade muito limitada de influenciar os níveis locais de emprego e preços; v) atribuição de um papel importante para o governo

²⁹ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 14.

³⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 14.

³¹ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 350-352.

central na criação de uma distribuição justa de renda e na manutenção da economia em níveis elevados de emprego com estabilidade de preços; vi) atenção à eficiência da tributação em um sistema federal, ou seja, a definição de quais formas de tributação são mais adequadas nos diferentes níveis de governo; e vii) a questão da equalização de recursos globais do governo central para governos regionais (ou locais), com enfoque em políticas redistributivas de recursos.³²

Oates também se insere nessa primeira geração do federalismo fiscal.³³ Em 1972, em sua principal obra sobre federalismo fiscal, Oates formalizou o “Teorema da Descentralização”, cujo ponto básico consiste na ideia de que, se não houver vantagens de custo (economias de escala) associadas à provisão centralizada, então um padrão descentralizado de produção pública, refletindo diferenças de preferências entre jurisdições, será benéfico para o bem-estar em comparação com um resultado centralizado caracterizado por um nível uniforme de produção em todas as jurisdições. Mais precisamente, o autor formulou o teorema do seguinte modo:

Para um bem público – cujo consumo é definido em subconjuntos geográficos da população total e para o qual os custos de fornecer cada nível do bem são os mesmos para o governo central ou para os respectivos governos locais – sempre será mais eficiente (ou pelo menos tão eficiente) para os governos locais fornecerem níveis de produção eficientes de Pareto para suas respectivas jurisdições do que para o governo central fornecer qualquer nível especificado e uniforme de produção em todas as jurisdições.³⁴

Segundo o autor, um elemento-chave nessa perspectiva da primeira geração era uma visão em grande parte implícita do funcionamento do setor público. Onde o sistema de mercado privado “falhava” devido a vários tipos de problemas de bens públicos, o governo deveria intervir e introduzir medidas políticas adequadas para corrigir as falhas. O trabalho do economista público seria diagnosticar a origem dos problemas, prescrever o remédio apropriado e, em seguida, deixar que os funcionários públicos seguissem a prescrição. A suposição implícita era a de que as agências governamentais, como “guardiãs do interesse público”, buscariam

³² OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 350-352.

³³ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 314-315.

³⁴ Tradução livre de: “For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of the good are the same for the central or for the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions.” OATES, Wallace E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972, p. 35.

maximizar o bem-estar social, seja por alguma forma de benevolência ou, talvez, devido às pressões eleitorais em um sistema democrático.³⁵

Oates aponta as limitações dessa primeira geração de teorias, justamente por seus autores ignorarem as contribuições da *public choice*, um campo de estudo que surgiu e desafiou a visão teórica do setor público na década de 1950. Um ponto central da abordagem da *Public Choice* é a visão de que, no setor público, os tomadores de decisão são autointeressados e maximizadores de utilidade com suas próprias funções objetivas. Isso resultou, em certos casos, em uma visão bastante diferente das propriedades normativas da descentralização fiscal.

Um tema proeminente nessa literatura tem sua origem na alegação de que os agentes públicos buscam aumentar o tamanho de seus próprios orçamentos. A maximização do orçamento é considerada uma representação teórica para uma variedade de objetivos: aumento do poder e influência, aumento das equipes e busca por salários mais altos. Nessa linha, o setor público pode ser concebido como um agente monolítico, um “Leviatã”, que busca sua própria grandiosidade ao maximizar as receitas que extrai da economia.³⁶

2.3.2 A Segunda Geração do Federalismo Fiscal

A teoria de segunda geração (SGT) do federalismo fiscal é fruto de uma literatura com enfoque distinto. Oates esclarece que a SGT vai além do foco na correção de falhas de mercado por meio de equalização fiscal e outras políticas de redistribuição e estabilização macroeconômica. Após sofrer influência da escola da *public choice*, a SGT passou a se preocupar com os processos políticos, os comportamentos dos agentes públicos e a assimetria de informações no federalismo fiscal. Grande parte dos novos estudos em federalismo fiscal recebe influência direta de diferentes partes da literatura econômica: economia da informação, problemas da relação agente-principal, nova teoria da firma, teoria organizacional e teoria dos contratos.³⁷ Em suma, os principais pressupostos dessa teoria são os seguintes:

- i) Ao contrário da primeira geração, que, em grande parte, presumia que os funcionários públicos buscam o bem comum, a segunda geração parte do pressuposto de que os participantes nos processos políticos (tanto eleitores quanto funcionários) têm suas próprias funções objetivas, que

³⁵ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 350.

³⁶ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 355.

³⁷ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 356-357.

buscam maximizar em um ambiente político que impõe restrições ao seu comportamento. Funcionários não agem simplesmente em benefício do bem-estar de seus constituintes. Esse conjunto de trabalhos envolve, portanto, a modelagem de instituições políticas com atenção explícita aos incentivos que elas incorporam. O “federalismo econômico” da primeira geração contrasta com modelos mais recentes que explicitamente consideram os processos políticos e seu impacto nos resultados.³⁸

- ii) Aceita-se a influência de uma extensa literatura sobre problemas de informação. Os resultados das instituições de escolha coletiva dependem de maneiras fundamentais da informação de que os diversos agentes dispõem. Em particular, em ambientes de informação assimétrica, onde alguns participantes têm conhecimento de coisas como preferências, funções de custo ou esforço, conhecimento que não está disponível para outros participantes, a literatura nos mostrou que os “procedimentos” ou instituições ótimas provavelmente serão bastante diferentes daqueles em um ambiente de informação perfeita.³⁹

O ponto central dos modelos de segunda geração é que eles rastreiam as implicações dos incentivos criados por instituições políticas e fiscais. Os modelos da primeira geração da teoria do federalismo fiscal pressupõem a escolha de políticas por planejadores sociais benevolentes. O componente normativo dos modelos da segunda geração estuda como elaborar instituições políticas e fiscais para alinhar os incentivos dos funcionários políticos com os cidadãos, de forma a se aproximar do ideal da primeira geração. Em resumo, as abordagens da segunda geração do federalismo fiscal não dispensam completamente questões normativas; em vez disso, elas levantam novas questões de igual interesse para aquelas estudadas na primeira geração.⁴⁰

Nas últimas décadas, o trabalho de pesquisa em federalismo fiscal desenvolveu algumas novas perspectivas sobre a economia do governo de vários níveis. Há dois distintos novos corpos teóricos abordando o federalismo fiscal contemporâneo. A primeira linha doutrinária extrai grande parte de sua motivação da série de crises fiscais precipitadas pelo comportamento perverso nos níveis descentralizados de governo (Brasil e Argentina, por exemplo). A segunda linha doutrinária, “a abordagem de economia política ao federalismo fiscal”, representa uma evolução

³⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 356-357.

³⁹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 356-357.

⁴⁰ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 22.

mais convencional da teoria do setor público. Ambas as abordagens exploram a estrutura de incentivos incorporada às instituições fiscais e políticas federais, mas suas preocupações básicas são um tanto diferentes.⁴¹

A primeira linha doutrinária está firmemente ancorada na experiência fiscal real, abordando, por exemplo, colapsos fiscais dramáticos em vários países. Geralmente essa vertente tem examinado cuidadosamente a estrutura de incentivos incorporada às instituições fiscais existentes e explorado as maneiras pelas quais essas instituições interagem com a economia como um todo. Esse conjunto de trabalhos explica como um sistema forte e saudável de mercados privados e um setor público adequadamente descentralizado, com instituições fiscais sólidas, podem se reforçar mutuamente para sustentar uma economia eficiente e em crescimento. Ao mesmo tempo, esses estudos alertam sobre os riscos potenciais de regras fiscais frágeis introduzirem comportamentos fiscais graves e desestabilizadores.⁴²

A segunda linha doutrinária segue um curso um pouco diferente. É um corpo teórico mais formal que busca aplicar as abordagens da nova “economia política” à análise do governo de vários níveis. Partindo da abordagem “tradicional” ao federalismo fiscal, essa linha de pesquisa reformulou o quadro básico do problema para abranger tanto agentes políticos que buscam maximizar sua renda (*rent-seekers*) quanto sistemas explícitos de comportamento legislativo e eleitoral. Dentro desse cenário, a literatura então caracteriza os resultados sob centralização ou descentralização fiscal, fornecendo novas perspectivas sobre as condições que favorecem uma estrutura sobre a outra. Embora a forma da análise tenha novos elementos, a natureza do problema permanece essencialmente a mesma: a questão é um sacrifício (*trade-off*) entre a capacidade de uma solução centralizada de fornecer “coordenação” de resultados locais (ou seja, internalizar os efeitos de externalidades) e a capacidade de um sistema descentralizado adaptar os resultados às preferências (e a outras circunstâncias, incluindo funções de custo diferentes) da jurisdição local.⁴³

Como essa dinâmica se desenrola depende da forma específica pela qual instituições fiscais e políticas se manifestam. Essas novas perspectivas sobre o federalismo fiscal levantam algumas questões intrigantes sobre o papel de algumas instituições fiscais federais tradicionais. Por fim, Oates alerta que políticos ocasionalmente projetam instituições fiscais para resolver problemas políticos em vez

⁴¹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 319.

⁴² OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 329.

⁴³ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 329-330.

de problemas de eficiência.⁴⁴ Talvez esse seja um dos pontos centrais em relação à segunda geração da teoria do federalismo fiscal.

2.4 OS INCENTIVOS NAS ESTRUTURAS FEDERATIVAS

“Incentivo” talvez se qualifique como um dos termos de maior amplitude conceitual no âmbito das áreas do conhecimento. Seja qual for a área do conhecimento, incentivo sempre diz respeito a algum fator, situação ou fenômeno que, por um motivo ou outro, estimule determinados comportamentos e possíveis resultados.

Os incentivos, no âmbito das federações, podem assumir uma infinidade de formas, dependendo da forma de abordagem. Enumeram-se alguns exemplos: i) transferências intergovernamentais; ii) regras de endividamento dos entes subnacionais; iii) nível de regulação federal sobre as competências dos entes subnacionais; iv) renúncia de receitas; (v) fomento à competição interjurisdicional; vi) padrão de decisões por parte dos tribunais; (vii) votos dos eleitores de cada unidade federativa; e viii) opinião pública etc. A questão fundamental é identificar o tipo de abordagem por meio da qual os incentivos serão analisados.

A Ciência da Economia é fundamentalmente baseada em incentivos e deriva sua importância da capacidade de prever como as pessoas mudam seu comportamento em resposta a mudanças nos incentivos. A teoria econômica fornece ferramentas teóricas sólidas para prever os efeitos de mudanças nos incentivos. Ao mesmo tempo, no entanto, os economistas tendem a limitar sua atenção a uma visão muito estreita e empiricamente questionável da motivação humana. Teorias de contrato e do agente- principal (teoria da agência), por exemplo, geralmente restringem sua atenção aos motivos para alcançar renda por meio de esforço e da prevenção de riscos. A teoria econômica avançou muito na modelagem e compreensão de incentivos, contratos e organizações. Embora os desejos de evitar riscos e alcançar renda por meio de esforço sejam importantes, também é verdade que existem poderosos motivos não pecuniários que moldam o comportamento humano.⁴⁵ Há outras teorias mais amplas, como a teoria da compatibilidade de incentivos, que analisa o alinhamento entre diversas regras de determinado processo e os interesses privados dos agentes que nele se encontram.⁴⁶

⁴⁴ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 330-331.

⁴⁵ FEHR, Ernst; FALK, Armin. Psychological foundations of incentives. *European Economic Review*, v. 46, n. 4-5, p. 687-724, 2002, p. 687.

⁴⁶ A teoria da compatibilidade de incentivos é uma construção utilizada para caracterizar aqueles mecanismos para os quais os participantes no processo não encontrariam vantagens em violar as regras do processo. Isso porque as regras preservam os reais interesses dos participantes. Mecanismos de alocação, organizações, procedimentos de votação,

Na Ciência Política, o estudo dos incentivos também não é algo particularmente recente, sendo muito utilizado para analisar fenômenos como distribuição de poderes, democracia, federalismo, sistemas de representação partidária, procedimentos legislativos, bases sociais em que o poder repousa, influência do aparelho burocrático e regime político. Importando modelos de abordagem da Economia e de outras áreas do conhecimento, a Ciência Política frequentemente estuda os incentivos que determinadas instituições fornecem aos agentes políticos e burocratas.⁴⁷

No âmbito do Direito, é possível ainda que se faça uma correlação entre as funções do Direito e as estruturas de incentivos criadas pelas normas. Norberto Bobbio, em sua obra intitulada *Da estrutura à função: novos estudos de teoria de direito*, discorre sobre algumas funções específicas do Direito, em especial a repressiva, a promocional e a distributiva. De acordo com Bobbio, um ordenamento repressivo efetua operações de três tipos e graus, uma vez que existem três modos típicos de impedir uma ação não desejada: torná-la impossível, torná-la difícil e torná-la desvantajosa.⁴⁸

De modo simétrico, afirma-se que um ordenamento promocional busca atingir o próprio fim pelas três operações contrárias, isto é, buscando tornar a ação desejada necessária, fácil e vantajosa. Dentro dessas duas vertentes, pode-se concluir que determinadas condutas podem receber prêmios ou castigos conforme o ordenamento adotado. A função distributiva do Direito, por sua vez, confere aos membros do grupo social (indivíduos ou grupos de interesse) recursos econômicos ou não econômicos na busca da ordem ou paz social.⁴⁹

órgãos reguladores e muitas outras instituições são projetados para alcançar determinados objetivos, como a alocação eficiente de recursos de Pareto ou a resolução equitativa de disputas. Em muitas situações, é relativamente fácil conceber processos viáveis – processos que alcançarão os objetivos se todos os participantes seguirem as regras e forem capazes de lidar com os requisitos informacionais. Em outras ocasiões, encontram-se processos inviáveis em que não há incentivos para seguir as regras do jogo. LEDYARD, John O. Incentive compatibility. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 6147-6155, p. 6148.

⁴⁷ WEINGAST, Barry R. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, v. 53, p. 14-25, 2014, p. 14; LIJPHART, Arend. *Patterns of democracy: government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven: Yale University Press, 1999, p. 87-89.

⁴⁸ BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007, p. 100.

⁴⁹ Norberto Bobbio explica a questão dos prêmios e castigos como sanções positivas ou negativas: “Na literatura filosófica e sociológica, o termo ‘sanção’ é empregado em sentido amplo, para que nele caibam não apenas as consequências desagradáveis da

No âmbito das federações, incentivos podem seguir abordagens econômicas variadas: algumas mais restritas, como a teoria do contrato de incentivos (também aplicável ao modelo agente-principal) – esta última geralmente utilizada para analisar comportamentos políticos e econômicos em federações; ou ainda, no contexto específico das federações, a teoria das restrições orçamentárias (*budget constraints*).

2.4.1 Incentivos intergovernamentais na teoria da agência

A teoria dos contratos de incentivo fundamenta-se em um sistema de compensação para indivíduos. Para induzi-los a renunciar a algum lazer, ou alternativamente, a empenhar-se, alguma forma de compensação deve ser oferecida. No centro da literatura sobre contratos de incentivo está a teoria da agência (ou problema principal-agente). O principal quer induzir seu agente a se comportar de maneira benéfica aos objetivos daquele.⁵⁰

Estudado nas áreas de Economia e Ciência Política, o problema principal-agente (ou teoria da agência) cuida das dificuldades encontradas entre partes acordantes (principal e agente) no conflito de interesses, abordando questões como risco moral e assimetria de informações. O “principal” procura manipular e moldar o comportamento dos “agentes” para que eles ajam de maneira

inobservância das normas, mas também as consequências agradáveis da observância, distinguindo-se. no genus sanção, duas espécies: as sanções positivas e as sanções negativas. Ao contrário, é fato que, na linguagem jurídica, o termo ‘sanção’, se for usado sem determinações ulteriores, denota exclusivamente as sanções negativas. [...] convém não confundir, do ponto de vista analítico, a distinção entre normas positivas e normas negativas com a distinção entre sanções positivas e sanções negativas. Com termos de uso mais comum, uma coisa é a distinção entre comandos e proibições, outra coisa é a distinção entre prêmios e castigos. As duas distinções não se sobrepõem. Ainda que, de fato, as normas negativas se apresentem habitualmente reforçadas por sanções negativas, e as sanções positivas se apresentem predominantemente predispostas ao (e aplicadas para o) fortalecimento das normas positivas, não há qualquer incompatibilidade entre normas positivas e sanções negativas, de um lado, e normas negativas e sanções positivas, de outro. Em um sistema jurídico, muitas das normas reforçadas por sanções negativas são normas positivas (comandos de dar ou de fazer). As técnicas de encorajamento do Estado assistencial contemporâneo aplicam-se, embora mais raramente, também às normas negativas. Em outras palavras, pode-se tanto desencorajar a fazer quanto encorajar a não fazer. Portanto, podem ocorrer, de fato, quatro diferentes situações: a) comandos reforçados por prêmios; b) comandos reforçados por castigos; c) proibições reforçadas por prêmios; d) proibições reforçadas por castigos.” BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*. Tradução: Daniela Beccaccia Versiani. São Paulo: Manole, 2007, p. 100.

⁵⁰ LAZEAR, Edward P. Incentive Contracts. In: *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2018. p. 6155-6162, p. 6156-6157.

consistente com as preferências dele. O arranjo contratual é uma ferramenta para atingir esse objetivo.⁵¹

O modelo principal-agente aplicado ao federalismo normalmente identifica um problema de assimetria de informações e de um risco moral entre o ente central e os entes subnacionais.

A informação é um elemento essencial no processo de tomada de decisão. A assimetria informacional ocorre quando os atores dos processos sociais e econômicos têm diferentes níveis de informação, de modo que suas ações e decisões variam conforme o conhecimento disponível. Esse tema tem sido amplamente estudado, especialmente na esfera econômica.⁵²

Oates explica que há sérios problemas de assimetria de informação para o governo federal na prática. É difícil para um governo central saber o que as pessoas querem em cada localidade e quais são os níveis eficientes de produção pública em cada local. Os gestores locais estão naturalmente mais próximos das pessoas das suas jurisdições, com conhecimento das preferências locais e das condições de custo, conhecimento que o governo central provavelmente não tem. Mesmo se o governo central tivesse tal informação, seria difícil politicamente traduzi-la em repasses de verbas públicas por razões de restrições constitucionais e pressões políticas.⁵³

No tocante ao risco moral, é igualmente complexo monitorar o esforço dos prestadores de serviços públicos e garantir que eles estejam direcionando os serviços (ou transferências) para a população pretendida. Boadway e Shah explicam que programas como seguro-desemprego, benefícios por invalidez e assistência social são destinados a grupos específicos e podem depender da satisfação de determinadas condições por esses grupos (p. ex., procurar emprego, participar de treinamentos). Novamente, na ausência de um monitoramento cuidadoso, provavelmente um desperdício significativo ocorrerá. Em razão da assimetria de informações, os governos estaduais gozam de vantagem nesse tipo de monitoramento.⁵⁴

⁵¹ WATERMAN, Richard W.; MEIER, Kenneth J. Principal-agent models: an expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

⁵² IVANOVA, Marina; YAKOVLEVA, Tatiana; SELENTEVA, Tamara. The models of information asymmetry in the context of digitization of government. *Proceedings of the International Scientific Conference-Digital Transformation on Manufacturing, Infrastructure and Service*, p. 1-6, 2020, p. 2.

⁵³ OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003, p. 1-18.

⁵⁴ BOADWAY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance*. New York: Cambridge University Press, 2009, p. 128.

Segundo Oates, há duas abordagens possíveis para o modelo na estrutura federativa. A primeira abordagem ignora a dimensão eleitoral da estrutura do setor público e trata a estrutura federativa de maneira semelhante à da empresa – enfatizando o aspecto vertical. O governo central, nesse modelo, atua como o principal e procura estruturar as relações fiscais intergovernamentais de tal forma que leve os governos regionais ou locais (os agentes no problema) a se comportarem de maneiras que promovam os objetivos das autoridades centrais. No ambiente em questão, o governo central tem apenas informações imperfeitas e controle sobre as atividades fiscais dos agentes públicos descentralizados.⁵⁵

Uma segunda abordagem, que considera explicitamente a autonomia fiscal de diferentes níveis de governo no contexto dos processos eleitorais, adota uma definição diferente de principais e agentes. Nesse quadro, os eleitores em si são considerados os principais e os funcionários eleitos são os agentes.⁵⁶

Colocando em um contexto prático, Joseph Stiglitz e Jay Rosengard ressaltam que o governo federal estadunidense incentiva determinadas despesas locais não apenas diretamente por meio de seus programas de transferências intergovernamentais, mas também indiretamente por meio do sistema tributário federal. Duas disposições do código tributário têm um efeito importante nas comunidades locais. A primeira é que os juros sobre títulos estaduais e locais são completamente isentos de tributação pelo governo federal. A segunda disposição é que os impostos sobre a renda e a propriedade estaduais e locais são dedutíveis do imposto de renda federal.⁵⁷

De acordo com os autores, esses benefícios fiscais aumentam o nível de gastos com bens públicos locais, incentivam gastos com projetos de infraestrutura e induzem algumas comunidades a financiar seus investimentos por meio de dívidas. Na maioria dos países, as governos locais só podem tomar empréstimos para financiar projetos de capital. Se essa restrição for vinculante (como frequentemente é), a isenção fiscal dos juros sobre títulos locais implica que o custo efetivo de bens de capital é reduzido em relação ao de serviços correntes (mão de obra e materiais); isso resulta em um viés em favor de projetos de capital.⁵⁸

⁵⁵ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax And Public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 357.

⁵⁶ OATES, Wallace E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and public Finance*, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005, p. 358.

⁵⁷ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 825-826.

⁵⁸ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 825-826.

2.4.2 Incentivos intergovernamentais na teoria da restrição orçamentária (*budget constraint*)

A teoria da “restrição orçamentária” (*budget constraint*) foi elaborada pelo economista Janos Kornai com o intuito de explicar o fenômeno em que empresas estatais recebiam recursos do governo para compensar suas perdas financeiras em países socialistas.⁵⁹

De acordo com Kornai, a restrição orçamentária refere-se a um padrão comportamental do agente que toma a decisão, estando habituado a cobrir seus gastos com seus rendimentos regulares ou mediante aumento do retorno de seus ativos, ajustando assim suas despesas aos seus recursos financeiros disponíveis. Essa restrição é fundamentada nas expectativas do tomador de decisão em relação à sua situação financeira futura, quando ocorrerão as despesas efetivas.⁶⁰ Dentro dessa linha de pensamento, o autor introduz dois conceitos complementares: a restrição orçamentária flexível (*soft budget constraint*) e a restrição orçamentária rígida (*hard budget constraint*).

A restrição orçamentária flexível, também conhecida como *soft budget constraint*, emerge quando a relação direta entre despesas e receitas é atenuada, visto que o déficit orçamentário, ou seja, o excesso de despesas sobre receitas, será coberto por alguma outra entidade estatal ou organização. Nesse cenário, o tomador de decisão espera com alta probabilidade receber assistência financeira externa, destacando-se que essa expectativa está profundamente arraigada em seu comportamento.⁶¹

A restrição orçamentária rígida, conhecida como *hard budget constraint*, representa um limite de gastos que não pode ser ultrapassado pelo agente sem enfrentar consequências severas, destacando-se a ênfase na punição. Sua rigidez é evidenciada pelo fato de que a violação dessa restrição inevitavelmente resulta em desdobramentos graves. O aspecto crucial é o efeito psicológico desencadeado pela restrição: em um ambiente de restrição orçamentária rígida, um déficit é temido devido às implicações potencialmente catastróficas que pode acarretar. A flexibilidade ou rigidez dessa restrição refere-se aos limites externos de tolerância para perdas. Conforme apontado por Kornai, a severidade da restrição orçamentária transcende a mera questão financeira, refletindo um fenômeno socioeconômico de

⁵⁹ KORNAL, János. *The socialist system: the political economy of communism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1992.

⁶⁰ KORNAL, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986, p. 4.

⁶¹ KORNAL, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986, p. 4.

maior profundidade.⁶² Um exemplo seria um governo que se endivida de forma desequilibrada. No caso, possivelmente haverá consequências negativas no mercado financeiro, com fuga de investidores e pânico em seu mercado de títulos.

O resgate (ou *bailout*), por sua vez, refere-se à intervenção de uma instituição externa para cobrir o déficit orçamentário de uma entidade que não consegue cumprir suas obrigações financeiras, representando o elemento determinante que define a rigidez ou flexibilidade da restrição orçamentária. A doutrina econômica das restrições orçamentárias evoluiu para abranger o estudo do federalismo fiscal.⁶³ O jogo do resgate (*bailout game*), logo, envolve a dinâmica competitiva entre agentes e entidades públicas ou privadas com interesses opostos em flexibilizar ou endurecer as restrições orçamentárias.⁶⁴

Na análise das federações, a teoria das restrições orçamentárias (*budget constraint*) é baseada nas expectativas do governo central e dos governos subnacionais dentro de uma estrutura de incentivos financeiros e eleitorais. Na primeira etapa do jogo, o governo central declara que não resgatará os governos descentralizados em dificuldades fiscais. O ponto fundamental é se essa afirmação é ou não crível. Na segunda etapa do jogo, agentes públicos descentralizados devem decidir sobre a credibilidade da posição do governo central. Geralmente, há razões para considerar a promessa do centro como não convincente.⁶⁵

Primeiro, presume-se que o governo central esteja preocupado com o bem-estar de seus cidadãos (seja por razões altruístas, seja pela reeleição). A falência de um governo estadual/provincial ou local pode ter sérias consequências não apenas para seus residentes, podendo haver efeitos de contágio em jurisdições vizinhas. Em um contexto explicitamente político, governadores ou prefeitos podem estar em posição de atribuir a culpa por sua calamidade fiscal às autoridades centrais. Nesse cenário, a própria sobrevivência política do governo central incumbente pode depender de sua prestação de ajuda às autoridades fiscais de nível inferior. Por uma série de razões, os agentes públicos descentralizados podem decidir na segunda etapa do jogo que o compromisso do centro de não realizar resgates não

⁶² KORNAL, János. The soft budget constraint. *Kyklos – International Review For Social Sciences*, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986, p. 8.

⁶³ RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 75-151.

⁶⁴ RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 50-55.

⁶⁵ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

é crível. Como resultado, eles podem prosseguir na segunda etapa do jogo acumulando déficits fiscais e dívidas em aberto.⁶⁶

Alternativamente, reconhece-se que os governos subnacionais têm informação incompleta porque não conhecem o “tipo” do governo central. Em outras palavras, eles não sabem se, em caso de uma futura crise fiscal na etapa final do jogo, o governo central prefere permitir que o governo subnacional entre em colapso fiscal ou prefere conceder um resgate (*bailout*). Imagina-se que o governo subnacional enfrente um choque fiscal adverso com efeitos duradouros – por exemplo, uma recessão. Em sua primeira ação após experimentar um choque negativo, o governo subnacional pode optar por ajustar imediatamente suas contas e encerrar o jogo. Alternativamente, pode recusar-se a ajustar e lidar com o choque buscando empréstimos que podem acabar sendo insustentáveis, esperando por um eventual resgate por parte do governo central que pode não ocorrer.⁶⁷

As restrições orçamentárias flexíveis têm uma multiplicidade de fontes: instituições fiscais existentes, sistema político, ausência ou funcionamento precário do mercado financeiro e história específica da política.⁶⁸ Da mesma forma, sistemas de transferências federais e o uso de financiamento por dívida podem ser fontes de flexibilidade nas restrições orçamentárias. Em países onde as autoridades descentralizadas não têm muitas receitas próprias e dependem muito de transferências do ente central, uma espécie de “dependência de transferências” pode facilmente fomentar expectativas de assistência central expandida em tempos de dificuldades fiscais. Em alguns casos, governos provinciais e locais tiveram acesso direto ao sistema bancário público para absorver seus problemas de dívida.⁶⁹

Em vários países (notavelmente na Argentina e no Brasil), autoridades estaduais consumiram os recursos da federação (“*raided the fiscal commons*”) e desequilibraram as contas públicas ao acumularem enormes déficits e estoques de dívida. Isso resultou em uma crise financeira nacional e em um resgate pelo governo central por meio de transferências e assunção de dívidas.⁷⁰

⁶⁶ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

⁶⁷ RODDEN, Jonathan. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. Cambridge: Cambridge, 2010, p. 50-51.

⁶⁸ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

⁶⁹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 320.

⁷⁰ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 313.

A ausência de um sistema forte e saudável de mercados privados também fomenta restrições orçamentárias flexíveis (*soft budget constraint*). Mercados de capitais bem desenvolvidos e eficientes podem endurecer as restrições orçamentárias pela ameaça de custos de empréstimo mais altos e acesso limitado a empréstimos para governos que se comportam mal em questões fiscais. Um sistema forte de mercados privados pode contribuir para um sistema de restrições orçamentárias rígidas (*hard budget constraint*).⁷¹

A história de um país e os precedentes que ela cria são igualmente essenciais para compreender a sua cultura de solidez fiscal. Segundo Oates, a experiência dos Estados Unidos é especialmente instrutiva nesse ponto. Além de sua história muito antiga de responsabilidade fiscal, o país tem um histórico limpo em relação a resgates fiscais estratégicos. Isso se deve em grande parte a um episódio histórico específico que estabeleceu um precedente que tem servido bem ao país. Na década de 1840, ocorreu uma onda de calotes envolvendo oito estados e a Flórida, resultando em alguns investimentos públicos imprudentes em projetos de transporte e bancários. Os estados afetados buscaram ajuda federal para tirá-los do impasse. O Congresso, no entanto, rejeitou o resgate: estados foram deixados para resolver seus próprios problemas por meio de processos de falência. Essa experiência pôs fim a qualquer perspectiva real de resgates fiscais estratégicos neste país.⁷²

2.5 AS RELAÇÕES FINANCEIRAS NAS FEDERAÇÕES

Nos sistemas federativos, as relações financeiras entre os níveis de governo são de importância crucial, pois apenas recursos suficientes permitem que as entidades subnacionais alcancem seus objetivos políticos dentro de suas competências legislativas e executivas constitucionalmente atribuídas. Em outras palavras, é a regulamentação dos poderes de receita e gastos que permite às unidades subnacionais financiar e executar essas responsabilidades ou não. As regras relacionadas às relações financeiras são, portanto, decisivas para determinar se a autonomia legislativa e administrativa pode ser posta em prática.⁷³

As finanças das federações são basicamente estruturadas em quatro eixos de atribuições e organização intergovernamental: i) a competência para obter receitas;

⁷¹ OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 321.

⁷² OATES, Wallace E. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National Tax Journal*, v. 61, n. 2, p. 313-334, 2008, p. 321.

⁷³ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 202.

ii) a competência para contrair empréstimos; iii) a competência para decidir sobre os gastos; e iv) o sistema de transferências intergovernamentais.

2.5.1 A competência para obter receitas

Os regimes de obtenção de receita em estruturas federais são caracterizados pelo uso de três elementos principais: receitas próprias para cada esfera federativa, receitas compartilhadas e transferências financeiras. As abordagens em diferentes federações diferem significativamente.⁷⁴

A alocação e gestão de poderes de tributação e outras receitas dentro das federações estão intimamente ligadas ao sistema de partilha de receita de impostos e à realização de transferências fiscais do governo central para as demais unidades federativas. Algumas federações dependem fundamentalmente da partilha de receita de impostos e transferências para financiar as unidades constituintes, enquanto outras enfatizam receitas próprias.⁷⁵

Conforme o critério de titularidade da competência arrecadatória, as receitas podem ser: i) próprias, quando arrecadadas diretamente pelo ente federativo, em decorrência das normas que regem aquele tipo de receita (competência tributária para instituir impostos e taxas, cobranças pela prestação de serviços públicos, lucros de empresas públicas, *royalties* relacionados a recursos naturais); ii) transferidas, quando arrecadadas por um ente federativo (podendo ser originárias ou derivadas) e destinadas a outro ente federativo, por força de norma, abrangendo as receitas compartilhadas e as transferências fiscais.⁷⁶

Muitas federações têm sistemas de partilha de receitas de impostos. Estes são impostos geralmente legislados e arrecadados pelo governo federal, sendo posteriormente distribuídos por meio de uma fórmula entre o governo federal e as várias unidades constituintes. Quando a fórmula é obrigatória, a receita às vezes é considerada “própria” porque cada governo tem direito à sua parcela do imposto. Todavia, restringe-se aqui o termo “própria” aos recursos sob controle direto de um governo no âmbito da arrecadação, gestão e gastos.⁷⁷

⁷⁴ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

⁷⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

⁷⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 72.

⁷⁷ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

Conforme a doutrina internacional, as transferências intergovernamentais podem ser categorizadas em partilha de receita de impostos, também conhecida como “*tax sharing*”, e outras transferências financeiras, denominadas “*grants*”. No caso da partilha de receita de impostos, ocorre a distribuição de parte da arrecadação tributária de um imposto específico entre duas ou mais unidades da federação, mesmo que o tributo seja coletado por outro ente federado. Por outro lado, as transferências financeiras gerais (*grants*) referem-se a repasses de recursos condicionados a determinadas condições e não vinculados a uma fonte específica de receitas. Um exemplo disso no contexto brasileiro inclui o Fundeb e as transferências voluntárias entre entes federativos.⁷⁸

De acordo com Hansjörg Blöchliger e Oliver Petzold, existem quatro critérios fundamentais para qualificar uma partilha de receita de impostos no contexto internacional: i) o compartilhamento de riscos, onde o montante da receita atribuída ao nível subnacional está diretamente ligado à receita tributária total arrecadada pelo ente central, o que implica assumir o risco de não alcançar as metas de arrecadação e de variações na receita; ii) a incondicionalidade, que concede ao governo subnacional a liberdade de utilizar as receitas transferidas de acordo com sua própria descrição; iii) a estabilidade da fórmula, na qual a divisão da receita entre o governo central e o subnacional é estabelecida previamente e não sofre alterações ao longo do período financeiro; e iv) a proporcionalidade individual, exigindo que a parcela de receita de cada governo local estar estritamente relacionada ao que ele gera em seu próprio território.⁷⁹

Segundo os autores, as transferências intergovernamentais devem atender pelo menos os três primeiros critérios fundamentais para serem classificadas como partilha de receita de impostos (*tax sharing*). Caso contrário, serão consideradas como transferências financeiras gerais (*grant*). Além desses critérios, se for igualmente observado o quarto critério, denominado “proporcionalidade individual”, será uma forma pura de partilha de receita de impostos (*strict tax sharing*).⁸⁰

No Brasil, o modelo de partilha de receita de impostos adota uma abordagem “não pura”. Essa característica do sistema brasileiro de federalismo fiscal decorre

⁷⁸ BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009, p. 10.

⁷⁹ BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009, p. 4.

⁸⁰ BLÖCHLIGER, Hansjörg; PETZOLD, Oliver. *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism n. 10. OECD Publishing: Paris, 2009, p. 5.

da ausência de observância do critério iv) de proporcionalidade individual nos principais instrumentos de distribuição de receita de impostos no país. Vale ressaltar que o percentual de 35% da receita de Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços (ICMS) não está vinculado ao local de arrecadação. A distribuição desses recursos segue critérios estabelecidos em lei estadual e indicadores educacionais, conforme previsto no parágrafo único do art. 158 da CF. Além disso, tanto o Fundo de Participação dos Estados (FPE) quanto o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) seguem critérios redistributivos com base na população e na renda *per capita*, conforme estipulado pela Lei Complementar n. 62/89.

Nas federações, a administração tributária pode ser centralizada ou descentralizada, mesmo quando a tomada de decisões sobre impostos não o é. Existem três modelos básicos, que podem ser combinados de diferentes formas: a) cada governo coleta seus próprios impostos – em quase todas as federações, pelo menos alguns impostos são coletados por cada ordem de governo; b) o governo federal coleta impostos para as unidades constituintes – seja por disposição constitucional ou por delegação, a administração do governo federal age como agente das unidades constituintes; c) os entes subnacionais coletam impostos para o governo central – o que é incomum, mas é o modelo básico na Alemanha e na Suíça.⁸¹

Na Austrália, o governo federal coleta todos os impostos federais, incluindo o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), cujas receitas são reservadas para os estados. Os estados coletam seus próprios impostos. Nos Estados Unidos e na Índia, ambas as ordens de governo coletam seus próprios impostos. Na Espanha, cada ordem de governo normalmente administra e coleta seus próprios impostos, ressaltando que o governo central arrecada impostos de receita compartilhada – a exceção está no País Basco e em Navarra, porquanto essas duas comunidades autônomas coletam todos os impostos em razão de arranjos históricos. Na Malásia e na Rússia, o governo federal administra e coleta impostos para as unidades constituintes. O arranjo menos comum para a administração tributária é aquele em que as unidades constituintes coletam para o governo federal, sendo a Alemanha o principal exemplo: os *Länder* participam das decisões sobre impostos federais por meio do *Bundesrat*. Na Suíça, os governos cantonais e locais coletam todos os impostos.⁸²

⁸¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 29.

⁸² ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 29.

Embora certas outras fontes de receitas próprias das entidades subnacionais possam ser bastante relevantes, os impostos são geralmente a principal base das receitas subnacionais.⁸³

Muito importantes em algumas federações, as receitas de recursos naturais (espécie de receita patrimonial) podem ser compartilhadas ou não, em diferentes graus, dependendo de considerações de propriedade, origem e equidade. Elas também podem ser tratadas de várias maneiras em acordos de equalização entre entes federados. Os recursos naturais tendem a estar localizados de forma muito desigual entre as unidades constituintes das federações.⁸⁴

Na visão de Palermo e Kössler, as receitas provenientes de recursos naturais são importantes e controversas por várias razões. Em primeiro lugar, elas representam uma parcela muito alta da receita combinada de todos os níveis de governo em alguns países federais como Nigéria, Iraque e Rússia. Em segundo lugar, os recursos naturais são tipicamente distribuídos de forma desigual em um país, o que levanta a questão crítica de se os recursos deles provenientes devem se acumular principalmente às entidades subnacionais onde estão localizados ou ao governo nacional. Isso pode dar origem a conflitos intergovernamentais prolongados, por exemplo, na disputa legal entre o Governo federal da Malásia e o estado de Terengganu, assim com o caso de Alberta, dentro do Canadá. Terceiro, disputas sobre lucros de recursos naturais ampliaram conflitos em diversas sociedades envolvendo entidades subnacionais com potencial separatista. A região do Curdistão, no Iraque, e a Escócia, no Reino Unido, são exemplos disso.⁸⁵

Ressaltam-se os arranjos de receita de petróleo e gás *onshore* em várias federações. Na Rússia, maior produtor mundial de petróleo e gás, a maioria dos governos das regiões produtoras recebe uma participação de 5% nas receitas do petróleo e nenhuma das receitas do gás. O governo federal estabeleceu dois fundos de receita de petróleo para estabilização e economia a longo prazo, respectivamente.⁸⁶

A Venezuela também depende do petróleo para mais de 50% das receitas públicas; estas são controladas pelo governo federal em um regime altamente centralizado, mas uma parte é reservada para os estados. O México canaliza as receitas excedentes do petróleo inicialmente para qualquer déficit de auxílio em caso

⁸³ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁸⁴ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 56.

⁸⁵ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁸⁶ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 46.

de emergência ou desastre e, em seguida, para um fundo federal de estabilização (40%), um fundo da companhia petrolífera estatal (25%), um fundo de estabilização de receitas dos estados (25%) e um fundo de infraestrutura dos estados (10%) até um limite. Além disso, as receitas excedentes são alocadas igualmente para outros quatro fundos (para investimento em infraestrutura federal, estadual e da companhia petrolífera, e para o regime nacional de pensões).⁸⁷

Na Índia, o governo da união controla os principais projetos de petróleo, mas fornece uma parte das receitas ao estado produtor, como também é o caso na Malásia. O governo central do Brasil compartilha tanto os recursos *onshore* quanto *offshore* com os estados produtores e municípios locais (alguns dos quais se beneficiaram muito).⁸⁸

2.5.2 A competência para contrair empréstimos (operações de crédito)

O endividamento público tornou-se uma fonte de financiamento altamente controversa, especialmente em razão das sucessivas crises financeiras globais no último século. De acordo com Shah, a disciplina fiscal surge principalmente de três incentivos distintos oferecidos pelas culturas no âmbito da política e no âmbito do mercado: i) os eleitores são conservadores e elegem candidatos com o compromisso de manter os gastos públicos sob controle; ii) a busca de políticas fiscais percebidas como imprudentes reduz o valor dos imóveis, diminuindo assim as receitas públicas; e iii) os mercados de capitais disciplinam governos que vivem além de seus meios.⁸⁹ Denota-se que as bases teóricas para o combate ao endividamento nas federações encontram-se na doutrina das restrições orçamentárias (*budget constraints*).

Há basicamente duas instituições fiscais capazes de regular e/ou limitar a capacidade de os entes subnacionais de contraírem empréstimos: i) o mercado de capitais; e ii) as normas estatutárias de equilíbrio fiscal, podendo estar dispostas em constituições, legislação ordinária e decretos, a depender do país.

Nas federações maduras, há uma grande variação em termos de mecanismos de coordenação da política fiscal. Nos Estados Unidos, não há restrições na Constituição Federal ao endividamento dos estados nem coordenação fiscal centralizada,

⁸⁷ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 46.

⁸⁸ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 46.

⁸⁹ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

ficando as regras fiscais restritivas no âmbito das constituições estaduais. A coordenação intergovernamental ocorre, em geral, por meio de regras fiscais definidas por atos do Congresso.⁹⁰

Os mecanismos de controle administrativo sobre o endividamento subnacional são principalmente utilizados em estados unitários, embora algumas grandes federações (p. ex., a Índia) também os utilizem, especialmente no que diz respeito ao endividamento externo. Assim, o art. 293 da Constituição indiana reserva todo o endividamento estrangeiro para o Governo nacional. O Anexo II, Parte I, Item 7, da Constituição nigeriana faz o mesmo até mesmo para empréstimos dentro do país, mesmo que essa restrição de endividamento para os estados dificilmente tenha sido eficaz na prática.⁹¹

Tais mecanismos (basicamente autorizações do governo central para operações de endividamento subnacional individuais) podem ser esperados para gerar restrições orçamentárias flexíveis (*soft budget constraint*) se fornecerem amplo espaço para discricionariedade, e assim para negociações políticas. Segundo Tereza Ter-Minassian, isso é especialmente provável nos países em que o poder executivo federal é relativamente fraco e os entes subnacionais têm influência substancial sobre o poder legislativo federal. Além disso, pode ser difícil para um governo central recusar resgates a governos subnacionais que enfrentam dificuldades no pagamento da dívida, se ele (ou um governo anterior) tiver autorizado uma parte significativa dessa dívida.⁹²

No Canadá, existem mecanismos elaborados para a coordenação fiscal entre o governo federal e as províncias. Esses mecanismos assumem a forma de conferências intergovernamentais (conferências periódicas dos primeiros ministros e ministros das finanças) e o Conselho da Federação (um órgão consultivo interprovincial). A maioria dos gastos diretos em programas no Canadá ocorre no nível subnacional, mas Ottawa (ou seja, o governo federal canadense) mantém flexibilidade e alcança a harmonização fiscal por meio de transferências condicionadas e acordos de arrecadação de impostos. Adicionalmente, Ottawa estabeleceu um sistema bem estruturado de arranjos institucionais para consulta e coordenação intergovernamental. Grande parte da disciplina sobre o endividamento do setor

⁹⁰ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 16.

⁹¹ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁹² TER-MINASSIAN, Teresa. Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization. In: *Handbook of multilevel finance*. Edward Elgar Publishing, 2015. p. 437-458, p. 440-441.

público, entretanto, vem do setor bancário privado, que monitora déficits e dívidas em todos os níveis de governo. No geral, os mercados financeiros e os eleitores impõem uma forte disciplina fiscal no nível subnacional.⁹³

No âmbito supranacional, o Pacto Fiscal Europeu obrigou seus signatários a introduzir disposições constitucionais relacionadas à disciplina fiscal. Formalmente chamado de Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança na União Econômica e Monetária, o pacto marca o reconhecimento da urgência da estabilização da Zona Euro e estabelece um limite inferior a 3% de déficit orçamental geral do Produto Interno Bruto (PIB) e um déficit estrutural inferior a 1% do PIB. Isso também envolveu restrições ao endividamento para todos os níveis de governo dentro de cada país europeu signatário. O raciocínio por trás disso é garantir o controle, na Zona do Euro, sobre o endividamento e classificação de crédito de toda a região.⁹⁴

2.5.3 A competência para decidir sobre os gastos

A literatura sobre federalismo fiscal desenvolveu vários princípios para atribuir responsabilidades de gastos entre os governos. Na prática, a maioria das constituições atribui responsabilidades legislativas explicitamente e responsabilidades de gastos apenas implicitamente. Os princípios de atribuição incluem dar responsabilidade à ordem de governo cuja população se beneficia de um bem público (o princípio do benefício), delegar a administração de programas quando há uma forte vantagem no *feedback* da população atendida e prever algum papel federal em programas importantes que redistribuem riqueza entre indivíduos (princípio da provisão centralizada). Em muitas áreas de programas, há uma justificativa para que ambos os níveis de governo estejam envolvidos.⁹⁵

Adicionalmente, as grandes áreas de gastos com saúde, educação, pensões, seguro-desemprego e bem-estar trazem complexidade para governos descentralizados. Por motivos de eficiência de custos e responsividade local, sua gestão pode ser mais bem descentralizada, mas isso pode resultar em tratamentos muito diferentes para os cidadãos em todo o país e criar barreiras à mobilidade. Assim, por motivos de equidade e integridade do programa, o governo central deve ter um papel relevante, principalmente na redistribuição de renda. Isso é especialmente

⁹³ SHAH, Anwar. *Fiscal decentralization and fiscal performance*. World Bank Policy Research Working Paper 3786. Washington, DC: World Bank, 2005, p. 15-16.

⁹⁴ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 211.

⁹⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

verdadeiro para alguns auxílios financeiros para indivíduos, auxílios para crianças, pensões e algumas transferências de recursos para os necessitados, onde pode não haver vantagem específica na entrega pelos entes subnacionais. Pode ser necessário encontrar um equilíbrio em que diferentes esferas federativas compartilhem responsabilidades.⁹⁶

Em geral, a distribuição de competências em relação aos gastos segue a distribuição de poderes legislativos e administrativos: quanto maior a autonomia das entidades subnacionais para fazer e implementar leis, maiores são os gastos que elas realizam. Em países (como Suíça e Alemanha) que seguem o modelo do federalismo administrativo (ou federalismo executivo), onde a implementação subnacional da legislação nacional é a regra, o escopo (limitado) da autonomia legislativa subnacional não fornece uma indicação confiável das necessidades de gastos. O papel administrativo central dos cantões e *Länder* implica gastos muito significativos. Deve-se também levar em conta que a responsabilidade por certos assuntos é mais custosa do que outros – principalmente em áreas como educação, assistência social e saúde, que exigem não apenas regulamentação, mas também a extensa e contínua prestação de serviços. Assim, essas áreas claramente respondem, nos estados de bem-estar modernos, sejam federais ou não, pela maior parte dos gastos públicos.⁹⁷

Os maiores programas de gastos governamentais são tipicamente nas áreas da defesa, saúde, educação, transferências diretas de renda para indivíduos, assistência social e infraestrutura. Apresenta-se a seguir uma visão geral dos padrões amplos na alocação de poderes legislativos importantes relacionados a esses aspectos em federações:⁹⁸

- a) Defesa nacional – sempre uma responsabilidade federal, com exceção da Austrália e dos Estados Unidos, que reservam um papel restrito para os entes subnacionais em levantar grupos armados específicos. Embora os gastos com defesa na maioria das federações sejam entre 2% e 4% do PIB, é notavelmente mais alto na Rússia (4,1%) e nos Estados Unidos (6%).⁹⁹
- b) Cuidados de saúde – os entes subnacionais geralmente administram os principais programas nessa área cara e em crescimento (os custos governamentais variam até 15% do PIB), embora o governo federal geralmente

⁹⁶ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 11.

⁹⁷ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 228.

⁹⁸ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

⁹⁹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

desempenhe um papel importante na formulação de programas de saúde, seja por meio de seus poderes legislativos ou de gastos. Os governos federais podem administrar diretamente certos programas (veteranos, pensionistas, aborígenes).¹⁰⁰

- c) Seguro-desemprego, segurança de renda, bem-estar social e pensões – são responsabilidades concorrentes, conjuntas ou federais. Há raras exceções a essa regra, como a Índia, onde os estados são responsáveis pelo seguro-desemprego, e a Bélgica e a Áustria, onde entes subnacionais são responsáveis pelos serviços sociais.¹⁰¹
- d) Educação e pesquisa – a educação (primária e secundária) é quase sempre administrada pelos entes subnacionais, embora o governo federal possa ter poderes concorrentes com prioridade regulatória. A educação pós-secundária e a pesquisa não apresentam um padrão claro, mas os governos federais geralmente desempenham um papel significativo (às vezes com competência exclusiva para instituições pós-secundárias; às vezes por meio de apoio financeiro, especialmente o auxílio estudantil). Os governos federais geralmente lideram os gastos com pesquisa.¹⁰²
- e) Infraestrutura – os governos federais frequentemente desempenham um papel chave no planejamento e financiamento de infraestrutura importante, embora a implementação possa ser realizada pelos entes constituintes. A infraestrutura local geralmente é responsabilidade dos entes constituintes. Esta é uma área onde o papel do setor público *versus* setor privado varia muito e, em muitos casos, o primeiro diminuiu com o tempo. Embora, em princípio, os governos federais devam se concentrar em infraestrutura nacionalmente significativa, por razões políticas muitas vezes são atraídos para projetos de infraestrutura muito locais.¹⁰³

As federações diferem significativamente na proporção dos gastos diretos realizados pelos governos centrais em comparação com os governos dos entes subnacionais. Os governos federais respondem por entre 32% (Suíça) e 85% (Malásia)

¹⁰⁰ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

¹⁰¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 10.

¹⁰² ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 16.

¹⁰³ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 16.

dos gastos totais do governo. Segundo Anderson, há uma tendência para maior descentralização dos gastos em várias federações, embora ainda se dependa de um sistema de transferências que antecede esses gastos. A variação nos padrões de gastos entre as federações é ampla, embora menores do que a variação nas quotas de receita pré-transferência.¹⁰⁴

Há diferentes padrões de gastos diretos entre as federações. Suíça, Canadá, Bélgica e Alemanha são as federações onde o governo federal gasta menos – entre 30 e 40% do total de despesas – após as transferências intergovernamentais. Na Alemanha e na Suíça, o padrão de gastos reflete a responsabilidade dos entes constituintes de entregarem alguns programas importantes legislados a nível federal, enquanto na Bélgica e no Canadá, o padrão reflete responsabilidades legislativas mais descentralizadas, bem como de gastos.

Os gastos do governo federal na maioria das federações (Índia, Estados Unidos, Rússia, África do Sul, Espanha, Áustria, México) situam-se numa faixa de 45 a 55%. Na Austrália, na Nigéria e no Brasil, os gastos federais se aproximam de 60%, embora fiquem aquém das federações altamente centralizadas da Venezuela (78%) e da Malásia (84%).¹⁰⁵

2.5.4 As transferências intergovernamentais e a equivalência fiscal entre gastos e receitas

As transferências intergovernamentais são repasses de recursos financeiros entre entes descentralizados de um ou mais níveis de governo, ou entre estes últimos e o poder central, com fundamento em normas constitucionais, infra-constitucionais, ou, ainda, em decisões discricionárias do órgão ou entidade concedente. A transferência pode visar ao atendimento de um objetivo genérico (p. ex., a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas ou do equilíbrio inter-regional) ou específico (realização de um determinado investimento ou a manutenção de padrões mínimos de qualidade em um determinado serviço público prestado).¹⁰⁶

Conti defende que o federalismo fiscal tem nas transferências intergovernamentais seu principal instrumento para: a) operacionalizar a coordenação federativa dentro do sistema de planejamento; e b) dirimir os conflitos dentro da federação.

¹⁰⁴ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 17.

¹⁰⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 17.

¹⁰⁶ GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Revista do TCU*, p. 76-93, set./dez. 2009, p. 30.

Isso “desde as transferências intergovernamentais que operacionalizam partilhas de receitas, especialmente tributárias, até as transferências voluntárias, destinadas principalmente à implementação de programas governamentais específicos”.¹⁰⁷

Os repasses podem ser classificados como transferências livres ou *block grants*,¹⁰⁸ que são aquelas sem condicionalidades e normalmente destinadas a resolver os desequilíbrios verticais (ou seja, entre diferentes níveis de governo) e horizontais (ou seja, entre regiões). As transferências intergovernamentais desvinculadas de finalidade específica distinguem-se, notadamente, pela ausência de obrigatoriedade quanto à destinação do gasto, conferindo aos entes subnacionais ampla margem de discricionariedade na sua utilização. Tal flexibilidade permite, por exemplo, a adoção de medidas de renúncia fiscal – como isenções, reduções, anistias e remissões tributárias –, bem como o emprego dos recursos para amortização de dívidas, geração de superávit orçamentário ou formação de poupança pública. Nessas hipóteses, eventual incremento dos dispêndios com políticas públicas resulta de decisão autônoma do ente beneficiário.¹⁰⁹

As transferências condicionadas (*conditional transfers*), por outro lado, apresentam condicionalidades e são geralmente destinadas às áreas consideradas de alta prioridade pelos governos centrais e de baixa prioridade pelos governos locais.¹¹⁰ Sob a supervisão do governo central, as condicionalidades podem ocorrer nos gastos da receita transferida, nos procedimentos utilizados e nos resultados esperados.¹¹¹

¹⁰⁷ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher Open Access, 2020, p. 309.

¹⁰⁸ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 2.

¹⁰⁹ SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, p. 9-64, 2019, p. 13.

¹¹⁰ SHAH, Anwar. A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers. In: SHAH, Anwar; BOADWAY, Robin. *Theory and practice of intergovernmental transfers: principles and practice*. The International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, Washington, DC, 2007, p. 4.

¹¹¹ Segundo Beryl Radin, a supervisão do governo federal pode ocorrer no lado dos insumos (*input*), procedimento (*process*) ou desempenho (*output*) nos programas. Os requisitos de insumos geralmente especificam a forma e os elementos do projeto do programa, deixando pouca discricionariedade para os implementadores do programa. Os requisitos do processo (*process*) incluem elementos como participação do cidadão, avaliação ou requisitos de planejamento que são incorporados para garantir *accountability*. Esses requisitos do processo podem estar vinculados tanto aos insumos (*inputs*) quanto ao desempenho

Dentro do âmbito das transferências condicionadas, as transferências com contrapartida (*matching*) e as transferências específicas (*specific grants*) tendem a ser utilizadas pelos governos centrais para atingir políticas setoriais específicas que, embora não estejam sob seu controle direto, são consideradas de importância social, econômica ou política em nível nacional.¹¹² As transferências condicionadas costumam estar sujeitas ao controle social e institucional, com maior exigência de transparência quanto à destinação dos recursos e à sua execução pelos governos subnacionais.¹¹³

As transferências condicionadas são classificadas em com ou sem contrapartida, conforme a transferência seja ou não vinculada a uma aplicação de recursos próprios por parte do ente que recebe as verbas. Nas transferências com contrapartida, o montante transferido pelo ente repassador é proporcional ao montante de recursos próprios aplicados pelo receptor, dividindo-se assim o custo total do bem ou serviço.¹¹⁴ As transferências com contrapartida podem ser vistas como um auxílio no custo do serviço a ser prestado. Elas induzem a aplicação de recursos locais em setores escolhidos pelo governo central, mas dão aos governos receptores certo poder de decisão sobre os montantes a serem aplicados. Tais contrapartidas podem ser do tipo ilimitadas (*open ended*) ou limitadas (*close ended*).¹¹⁵

(*output*) do programa. Os requisitos de desempenho (*output*) tendem a depender da avaliação como uma ferramenta de capacidade de prestação de contas. Se a avaliação estiver relacionada ao desempenho em vez de entrada (*inputs*) ou processo (ou seja, foco nos resultados e impactos do programa), os beneficiários podem ter mais liberdade quanto à forma como produzem esses resultados e impactos. Sob essa perspectiva, a avaliação de desempenho também pode facilitar a autonomia adicional por parte das autoridades estaduais e locais que recebem recursos federais. RADIN, Beryl A. The instruments of intergovernmental management. In: *The SAGE handbook of Public Administration*. London: Sage, 2012. p. 735-749.

¹¹² ROY, Graeme. Grants versus tax sharing: the extent of central government control. Conference paper. *46th Congress of the European Regional Science Association*: “Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean”, Volos: Greece, Aug. 30th/Sept. 3rd, 2006, p. 4-5.

¹¹³ SIMÕES, Armando Amorim; ARAÚJO, Erika Amorim. O ICMS e sua potencialidade como instrumento de política educacional. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, p. 9-64, 2019, p. 48.

¹¹⁴ CORREIA NETO, Celso de Barros. Repartição de receitas tributárias e transferências intergovernamentais. In: CONTI, José Mauricio; Scaff, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). *Federalismo Fiscal*: questões contemporâneas. Editora Conceito, 2010. p. 197-216, p. 211.

¹¹⁵ MAXWELL, James A. Brief History of Grants. In: *Federal Grants and the Business Cycle*. Cambridge: NBER, 1952, p. 11-12.

Há inúmeras outras classificações da doutrina internacional de finanças públicas que levam em conta as características operacionais das transferências intergovernamentais. Outro tipo de transferência condicionada é o caso das transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado (também chamadas de *output-based grants*, *performance-oriented grants* ou *performance-oriented transfers*). Conforme Shah, essas transferências vinculam o financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços conforme indicadores predeterminados. Essas transferências colocam condições nos resultados a serem alcançados, ao mesmo tempo que oferecem flexibilidade no desenho de programas e níveis de gastos associados para alcançar esses objetivos.¹¹⁶

Há instrumentos de repasses na forma de contratos como as *project-specific grants*, que são transferências com condições de gastos em projetos pré-aprovados. Em sentido parecido, encontram-se as *capital grants*, que podem ser definidas como um tipo particular de transferência condicionada em que a condição é que o recurso seja gasto em despesas de capital (como infraestrutura).¹¹⁷

Uma importante função das transferências intergovernamentais diz respeito à redução de desequilíbrios fiscais horizontais e verticais. As entidades subnacionais geralmente não são capazes de financiar todas as despesas decorrentes de suas funções legislativas e administrativas somente por meio de receitas próprias. No caso dos governos nacionais, por outro lado, suas receitas arrecadadas geralmente excedem suas necessidades de gastos. Essa discrepância na dimensão vertical das relações financeiras entre o governo central e os governos subnacionais, o chamado desequilíbrio fiscal vertical (*vertical fiscal imbalance* – VFI), é um tipo de disparidade nos sistemas federais.

Outro desequilíbrio segue das diferenças horizontais entre as entidades subnacionais em termos de capacidade fiscal ou necessidades de gastos – desequilíbrio fiscal horizontal (*horizontal fiscal imbalance* – HFI). A correção, ou pelo menos atenuação, dessas diferenças é realizada por meio de transferências intergovernamentais em sistemas federais.¹¹⁸

O hiato horizontal refere-se às disparidades entre entes federativos que pertencem à mesma esfera, como os estados e o Distrito Federal, ou os municípios,

¹¹⁶ SHAH, Anwar. *Sponsoring a race to the top: the case for results-based intergovernmental finance for merit goods*. Washington, DC: The World Bank, 2010, p. 5.

¹¹⁷ PETCHEY, Jeffrey; MACDONALD, Garry. Financing capital expenditures through grants. In: *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. The World Bank, 2007, p. 425-451.

¹¹⁸ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União* – princípios básicos. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 2.

tanto em termos de capacidade financeira quanto de habilidade para fornecer serviços públicos. Por outro lado, o hiato vertical representa essas diferenças entre as várias esferas governamentais: da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e dos estados para os seus municípios. O equilíbrio horizontal e o equilíbrio vertical referem-se, respectivamente, à redução dos hiatos horizontal e vertical. Para alcançar ambos os equilíbrios, os entes federativos mais favorecidos e capacitados deveriam fornecer apoio e assistência aos menos favorecidos, seja por meio de recursos financeiros, seja por meio da implementação de outras formas de auxílio.¹¹⁹

Como esses desequilíbrios se traduzem em transferências intergovernamentais? Na prática, há entes federativos com capacidades de obter receitas próprias de forma mais restrita do que outros, devido a um menor dinamismo econômico, à falta de habilidade legislativa para tributar ou às deficiências administrativas na cobrança. Nesse contexto, um ente federativo de menor capacidade financeira não consegue angariar recursos suficientes para fornecer serviços públicos em um nível mínimo de qualidade, tornando-se dependente da assistência dos entes mais prósperos, por meio de transferências de recursos seja no âmbito horizontal, seja no vertical. Essa dinâmica resulta nas conhecidas transferências horizontais e verticais.¹²⁰

Muitas dessas transferências estão fundamentadas em políticas de equalização fiscal. Segundo Oates, a equalização fiscal é uma característica relevante de inúmeros sistemas federais de financiamento. Os mecanismos de equalização assumem diversos formatos, mas seu objetivo fundamental é transferir receitas para entes fiscalmente fracos. Em determinados casos, a equalização fiscal está inserida em um sistema de partilha de receitas em que o governo central fornece repasses com valores distintos para governos subnacionais com fundamento nas necessidades fiscais específicas de cada um deles.¹²¹

No federalismo fiscal comparado, as análises sobre o (des)equilíbrio fiscal vertical são feitas a partir da comparação global entre o percentual de receitas e o percentual de gastos de cada esfera da federação. Cita-se a Tabela 2.1.

¹¹⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – princípios básicos*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 2.

¹²⁰ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União – princípios básicos*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2016, p. 2.

¹²¹ OATES, Wallace E. Assignment of responsibilities and fiscal federalism. Blindenbacher and Koller (eds). *Forum of federations*, 2003, p. 82.

Tabela 2.1 (Des)Equilíbrio fiscal vertical – comparativo

País	Esfera de governo	Percentual de receita antes do repasse	Percentual de receita depois do repasse	Percentual dos gastos	Desequilíbrio fiscal antes dos repasses	Desequilíbrio fiscal depois dos repasses
Austrália	Central	72.14	60.74	55.54	16.60	5.20
	Estadual	21.83	33.45	38.78	-16.95	-5.33
	Local	6.03	5.81	5.68	0.35	0.13
Brasil	Central	67.27	55.29	57.33	9.94	-2.04
	Estadual	22.68	25.65	23.12	-0.44	2.53
	Local	10.05	19.06	19.55	-9.50	-0.49
Canadá	Central	45.27	37.89	32.45	12.82	5.44
	Estadual	42.83	44.41	46.84	-4.01	-2.43
	Local	11.90	17.70	20.71	-8.81	-3.01
Etiópia	Central	78.00	NA	54.00	24.00	NA
	Estadual	22.00	NA	46.00	-24.00	NA
Alemanha	Central	63.84	57.46	59.32	4.52	-1.86
	Estadual	25.12	26.29	22.22	2.90	4.07
	Local	11.04	16.25	18.46	-7.42	-2.21
Índia	Central	63.50	46.82	41.44	22.06	5.38
	Local	36.50	53.18	58.56	-22.06	-5.38
Itália	Central	86.70	75.01	75.45	11.24	-0.44
	Estadual	13.30	24.99	24.55	-11.24	0.44
África do Sul	Central	81.49	57.06	41.81	39.69	15.26
	Estadual	1.25	25.43	36.17	-34.92	-10.74
	Local	17.26	17.51	22.02	-4.77	-4.52
Espanha	Central	73.34	58.56	55.44	17.90	3.12
	Estadual	16.19	28.94	32.88	-16.68	-3.93
	Local	10.47	12.50	11.68	-1.22	0.82
Suíça	Central	52.25	46.80	42.12	10.13	4.68
	Estadual	29.54	35.16	38.35	-8.81	-3.19
	Local	18.21	18.05	19.53	-1.32	-1.49
Estados Unidos da América	Central	54.65	45.32	47.59	7.06	-2.27
	Estadual	25.07	29.63	25.24	-0.16	4.40
	Local	20.27	25.04	27.17	-6.90	-2.13

Fonte: TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The forum of federations handbook of fiscal federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023, p. 449-475.¹²²

¹²² Cuida-se de levantamento feito por Jean-François Tremblay. Segundo o autor, as fontes foram calculadas mediante dados estatísticos do Fundo Monetário Internacional

2.6 AUTONOMIA FINANCEIRA E COORDENAÇÃO: RECEITAS PRÓPRIAS E AS RECEITAS TRANSFERIDAS

Há uma falsa equivalência entre receita própria e receita transferida. O grau de autonomia política para lidar com questões fiscais é diametralmente oposto se for considerada a diferença entre a competência tributária (receita própria) e a competência financeira (receita transferida). Quando tem competência tributária, o governo local pode livremente ajustar sua política arrecadatória para suprir suas necessidades fiscais (despesas e dívidas), aumentando a carga tributária ou direcionando incentivos para determinados setores econômicos estratégicos.

No caso da competência financeira, o ente federado beneficiário da partilha fica condicionado à eficiência arrecadatória do ente que detém a competência tributária do imposto de receita partilhada. O ente federado subnacional, outrossim, não tem a liberdade para formular uma política tributária conforme suas necessidades fiscais, ficando sujeito às barganhas políticas com ente central para obter mais recursos.

Segundo Arretche, a concentração da autoridade política varia nos Estados federativos conforme: i) o modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal; e ii) a forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo. Consequentemente, há igualmente variações na capacidade de cada estrutura federativa coordenar políticas nacionais, dependendo da maneira como estão estruturadas essas relações em cada Estado. Explica a autora que há necessariamente um sacrifício (*trade-off*) na escolha entre autonomia e coordenação nesses casos.¹²³

Deve-se destacar especificamente o papel das competências tributárias próprias dos entes subnacionais em sua esfera de autonomia. Há pelo menos sete fatores de distribuição intergovernamental da autoridade fiscal que merecem menção: a) definição das áreas de tributação exclusiva; b) autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos; c) autoridade tributária sobre o campo residual; d) nível de dependência de transferências fiscais; e) vinculação

(FMI) e de outros estudos publicados no livro organizado pelo *Forum of Federations* (ForumFed). Os dados são relativos a 2019 para todos os países, exceto Etiópia (2017), Índia (2017) e África do Sul (2018). Os dados não estão disponíveis para governos locais na Etiópia e na Índia. Os dados para os governos locais na Itália incluem todos os governos subnacionais. TREMBLAY, Jean-François. Comparative perspectives on fiscal federalism systems. In: TREMBLAY, Jean-François (ed.). *The Forum of Federations Handbook of Fiscal Federalism*. Cham: Palgrave Macmillan, 2023. p. 449-475, p. 462.

¹²³ ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, p. 17-26, 2004, p. 17-18.

de gasto das receitas; f) nível de descentralização do gasto e g) autonomia para obtenção de empréstimos.¹²⁴

Nas federações, o governo federal quase sempre arrecada mais receitas (incluindo empréstimos) do que utiliza diretamente. Esse desequilíbrio reflete a lógica mais forte de descentralizar as responsabilidades de gastos em vez das responsabilidades de arrecadação de receitas. No entanto, a prática varia entre: i) federações onde as unidades subnacionais arrecadam a maior parte – até quase a totalidade – de suas próprias receitas; e ii) aquelas onde as unidades subnacionais arrecadam apenas quantias muito pequenas. Os governos federais arrecadam a maior parte das receitas na maioria das federações.¹²⁵ Inclusive, é o que se observa na Tabela 2.1.

Do ponto de vista teórico, os economistas defendem o princípio da equivalência fiscal, segundo o qual a distribuição de funções em sistemas federais aproveita as economias de escala na prestação de bens públicos e evita efeitos externos no exercício de competências. Enquanto o escopo combinado de competências legislativas e administrativas determina, até certo ponto, os poderes de gastos das entidades subnacionais, sua autonomia pode ser corroída por gastos determinados pelo governo federal, excedendo suas próprias jurisdições.¹²⁶

Na prática, no entanto, a tendência em direção à centralização de arrecadação tributária geralmente torna os gastos extrajurisdicionais um domínio do governo nacional. Do ponto de vista das entidades subnacionais, tais gastos federais em suas áreas de competência muitas vezes representam um dilema significativo. Por um lado, a tendência em direção à tributação centralizada implica que elas podem acolher com satisfação essa assistência financeira para reforçar seus recursos frequentemente escassos. Para compensar essa escassez de suas próprias receitas, o estabelecimento de padrões mínimos nacionais para serviços é frequentemente um dos muitos objetivos possíveis declarados para o uso de subsídios federais.¹²⁷

¹²⁴ ARRETCHÉ, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, p. 69-85, 2005, p. 72; BLUME, Lorenz; VOIGT, Stefan. Federalism and decentralization – a critical survey of frequently used indicators. *Constitutional Political Economy*, v. 22, n. 3, p. 238-264, 2011, p. 6; RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, 24, p. 9-27, jun. 2005.

¹²⁵ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

¹²⁶ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 228.

¹²⁷ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 229.

Por outro lado, tais recursos descentralizados frequentemente vêm com condições mais rigorosas e podem assim constituir uma intrusão na autonomia subnacional que frustra a distribuição de poderes legislativos e administrativos. Esses recursos nem sempre são transferências globais (*block grants*) apenas destinados a uma área ampla, como assistência social, ou mesmo transferências gerais para apoio ao orçamento que fortalecem a autonomia de gastos subnacionais (não sua autonomia de receita, é claro). Seja qual for o objetivo que eles devem realizar, as transferências financeiras devem, em qualquer caso, ser adequadamente projetadas e sistemáticas para serem eficazes. Um sistema mal projetado de transferências pode criar dependências de transferências que causam o estrangulamento econômico de regiões fiscalmente desfavorecidas.¹²⁸

Possivelmente o argumento mais forte em favor de unidades subnacionais terem uma extensa autonomia para financiar suas próprias necessidades seja que isso vincula claramente seus gastos à captação de recursos. Esse fato deve tornar esses governos mais receptivos à combinação desejada de impostos e gastos por suas respectivas populações. Certamente, existem combinações muito diferentes de impostos e gastos entre as unidades constituintes em algumas federações descentralizadas. Por exemplo, no Canadá, uma medida padronizada de “esforço fiscal” mostra que Quebec tem impostos e gastos *per capita* significativamente mais altos do que a vizinha Ontario.¹²⁹

Alguns acreditam que tal autonomia também torna estados e municípios mais propensos a gerir sua dívida de forma responsável, pois estão expostos aos seus custos e menos propensos a buscar ou obter resgates federais (*bailouts*). As unidades constituintes também podem valorizar alguma autonomia na concepção de impostos, independentemente do nível geral de impostos. Essa concepção não é neutra em termos de política, destacando-se que governos das unidades subnacionais podem ter objetivos que desejam alcançar por meio da política tributária – por exemplo, na redistribuição ou na desaprovação de certos tipos de consumo ou atividade (como álcool ou danos ambientais locais).¹³⁰

Por outro lado, regimes fiscais descentralizados podem trazer riscos para o funcionamento saudável de uma economia, porquanto as unidades constituintes podem adotar políticas tributárias que distorcem as decisões locais sobre o

¹²⁸ PALERMO, Francesco; KÖSSLER, Karl. *Comparative federalism: constitutional arrangements and case law*. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2017, p. 229.

¹²⁹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

¹³⁰ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

uso de recursos, corroem a capacidade coletiva dos governos de tributar uma fonte específica e adicionam custos administrativos e de conformidade significativos.¹³¹

No âmbito dos gastos públicos, o dilema acerca da autonomia não é menos complexo. Embora estados afirmem seus direitos de administrar programas essenciais – em alguns casos, podem ser capazes de melhor administrá-los por estarem mais próximos da situação –, ainda existe um forte interesse federal em garantir que o dinheiro seja gasto da maneira pretendida. É por isso que as transferências livres (*block grants*), sem restrições para gastos, são limitadas.¹³²

A perda da autonomia fiscal vem acompanhada de inúmeras nuances políticas. Segundo Diaz-Cayeros, no México, assim como na Argentina e na Venezuela, a centralização fiscal foi historicamente acompanhada pela criação de sistemas abrangentes de partilha de receitas e outras transferências de despesas. Nesse sentido, políticos estaduais e provinciais dessas três federações concordaram em abrir mão de seu poder de tributação em troca de transferências financeiras e carreiras políticas seguras protegidas pelo poder do governo federal. Os estados brasileiros, ao contrário, não abriram mão de sua autoridade tributária. Isso permitiu que o Brasil permanecesse uma federação altamente descentralizada.¹³³

As circunstâncias sob as quais as federações latino-americanas resolveram o dilema da centralização fiscal ou permaneceram descentralizadas em termos de receita diferiram muito. Em todos os casos, a representação política condicionou a construção de coalizões regionais que determinaram a forma específica como as negociações fiscais se desenrolaram. No geral, a experiência dos quatro países citados lança luz sobre o processo de consolidação da autoridade política e fiscal central em países federais em desenvolvimento.¹³⁴ Questões semelhantes também surgem em outros países.

Grande parte do debate sobre descentralização e devolução de poder reflete diferenças de poder político em diferentes níveis. Além disso, frequentemente existe uma diferença de competência nos processos administrativos/burocráticos em diferentes níveis.¹³⁵

¹³¹ ANDERSON, George. *Fiscal federalism: a comparative introduction*. Ontario: Oxford University Press, 2009, p. 19.

¹³² STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. WW Norton & Company, 2015, p. 828.

¹³³ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 2.

¹³⁴ DIAZ-CAYEROS, Alberto. *Federalism, fiscal authority, and centralization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 3.

¹³⁵ STIGLITZ, Joseph E.; ROSENGARD, Jay K. *Economics of the public sector: fourth international student edition*. 4. ed. New York: WW Norton & Company, 2015, p. 829.

2.7 SÍNTESE CONCLUSIVA: O FEDERALISMO FISCAL BASEADO EM INCENTIVOS E ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES

Esta obra está fundamentada em teorias econômicas mais recentes sobre federalismo. Para medir e financiar governos com base em desempenho, deve-se ter em mente que: (1) a própria noção de desempenho está intrinsecamente ligada à noção de informação (é necessário saber qual desempenho se mede, como se mede e o que se financia), havendo uma assimetria de informações entre quem monitora (principal) e quem é monitorado (agente); e (2) governantes agem mediante incentivos e são, grande parte das vezes, autointeressados, utilizando a informação disponível em seu favor (assimetria de informações e risco moral).

O foco deste livro é avaliar estruturas normativas que estão condicionadas pelo desempenho das políticas públicas – especialmente em arranjos estatais descentralizados. Isso implica que a análise vai além da mera discussão sobre responsabilidades dentro de uma federação, abrangendo um contexto de fragmentação de competências, dificuldade de atribuir responsabilidades às autoridades da federação, assimetria de informação e limitação da aprendizagem entre governos.

A evolução do federalismo fiscal revela uma transição relevante entre modelos inspirados na economia do bem-estar (voltados a responder questões normativas sobre alocação eficiente de recursos e responsabilidades) e abordagens ancoradas na teoria positiva, orientadas pela observação do comportamento real de governos e autoridades.

As análises tradicionais, hoje classificadas como de primeira geração, partiam do pressuposto de planejadores sociais benevolentes, capazes de escolher políticas ótimas para maximizar o bem-estar social. Esse conjunto de estudos ignorava elementos decisivos do processo político, como os incentivos eleitorais dos agentes públicos, as disputas intergovernamentais por competências e recursos e os mecanismos necessários para assegurar a estabilidade do pacto federativo diante de incentivos para invadir prerrogativas alheias. Em resposta a essas limitações, emergiram os modelos de segunda geração, que incorporam premissas da *Public Choice*, reconhecendo que agentes políticos atuam estrategicamente, respondendo a incentivos fiscais, informacionais e institucionais.

As abordagens de segunda geração deslocam o foco do federalismo fiscal da pergunta normativa sobre como deveria funcionar um sistema descentralizado para a análise positiva de como ele efetivamente opera. Ao rastrear as implicações dos incentivos gerados pelas instituições políticas e fiscais, tais modelos explicam problemas como assimetria de informação, risco moral e o clássico dilema agente-principal que permeia relações intergovernamentais. Ainda assim, a segunda

geração não abandona completamente o componente normativo: ela o recoloca em novos termos, buscando identificar como o desenho institucional pode alinhar os incentivos dos agentes públicos aos interesses dos cidadãos, aproximando a prática política do ideal formulado pelos modelos tradicionais.