

A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal*

Neide César Vargas**

Doutora em Ciências Econômicas
pela Universidade Estadual de Campinas,
Professora Adjunta IV da
Universidade Federal do Espírito Santo

Resumo

Este artigo apresenta a evolução das concepções de Federalismo Fiscal do “mainstream”, identificando seus principais conceitos e enfoques, com destaque para o conceito de descentralização e para as noções de “accountability” e coordenação. Aborda as chamadas “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, ou a visão tradicional de Federalismo Fiscal, que define a descentralização fiscal como seu principal objeto. Segue apresentando as chamadas “Teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração”, nesta última, destacando as qualificações promovidas no conceito de descentralização, sob a influência da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional. Tais qualificações dizem respeito, respectivamente, às noções de “accountability” e coordenação. Finaliza identificando quais elementos devem ser preservados nessas visões, bem como apontando alguns aspectos críticos preliminares no sentido de dar um primeiro passo na discussão acerca de uma base teórica mais robusta voltada para a análise dos governos subnacionais no Brasil.

Palavras-chave

Federalismo; governos subnacionais; descentralização.

* Artigo recebido em jan. 2010 e aceito para publicação em dez. 2010.
Este texto resume parte do Capítulo 2 da tese de doutoramento da autora.

** E-mail: neide.vargas@uol.com.br

Abstract

This article presents the evolution on the conceptions of mainstream Fiscal Federalism, identifying its key concepts and approaches, with an emphasis on the concept of decentralization and the notions of accountability and coordination. It addresses the so-called First-Generation Theory of Fiscal Federalism—or the traditional view of fiscal federalism—which defines fiscal decentralization as its main object. The article then moves on to present the so-called Second-Generation Theory of Fiscal Federalism, highlighting the qualifications that are promoted in the concept of decentralization, under the influence of Public Choice and the New Institutional Economics. These qualifications relate, respectively, to the notions of accountability and coordination. Finally, the article identifies which elements should be preserved in the aforementioned views, and it also points out a few imperative aspects in order to give the first step into a discussion about a more robust theoretical foundation focused on the analysis of subnational governments in Brazil.

Key words

Federalism; subnational governments; descentralization.

Classificação JEL: H77, H71, H72.

1 Introdução

A abordagem da atuação dos governos subnacionais e das relações inter-governamentais requer um referencial teórico a lhe fundamentar. A Economia do Setor Público do *mainstream* tem sido profícua na construção de teorizações acerca desse objeto, a partir do campo denominado Federalismo Fiscal. É importante conhecer melhor as visões envolvidas nesse campo, bem como a sua evolução no tempo. Isso porque os conceitos dela derivados são aqui considerados como pontos de partida para um objetivo mais abrangente, para além do escopo deste artigo: a construção de fundamentos teóricos mais robustos, capazes de balizar análises aplicadas aos governos municipais e estaduais no Brasil. Adicionalmente, apresentar tal evolução explicita que a discussão envolvida nessa

temática não está restrita à área de conhecimento econômico, muito menos à esfera macroinstitucional da Economia do Setor Público, dizendo respeito também à área política e jurídica, bem como à esfera microinstitucional.

O objetivo específico deste artigo é identificar os principais conceitos e enfoques derivados das concepções do Federalismo Fiscal do *mainstream*, com destaque para o conceito de descentralização, bem como apresentar a sua evolução no tempo, destacando como vai sendo moldada e qualificada a descentralização, visando extrair desse exercício os elementos que devem ser preservados e aqueles que devem ser requalificados numa abordagem teórica dos governos subnacionais no Brasil.

Este artigo inicia tratando das chamadas “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, ou a visão tradicional de Federalismo Fiscal, que define a descentralização fiscal como seu objeto. Segue apresentando as chamadas “Teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração”, nesta última, destacando as redefinições promovidas no conceito de descentralização sob a influência da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional. Finaliza identificando quais elementos devem ser preservados nessas visões e alguns aspectos críticos visando orientar análises teóricas posteriores que envolvam a temática dos governos subnacionais no País.

2 As “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”

O Federalismo Fiscal tradicional, ou, nos termos mais atuais de Oates (2005, p. 350), as “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, instituiu a descentralização fiscal como um importante objeto de interesse. Esse ramo de conhecimento da Economia do Setor Público estabeleceu a função alocativa do governo como a esfera por excelência de atuação dos governos subnacionais, cabendo as funções distributiva e de estabilização ao poder central¹. Na esfera alocativa, um governo central teria o papel implícito de definir, para os diferentes níveis, os encargos, as competências e as transferências tributárias segundo determinados critérios de eficiência.

Os critérios de eficiência inicialmente prevalentes na Economia do Setor Público consideravam que a produção de bens públicos² deveria ser centralizada

¹ Essas são as funções básicas do governo segundo a visão clássica de Economia do Setor Público encontrada em Musgrave; Musgrave (1980) e em qualquer manual de finanças públicas.

nos casos em que ocorressem economias de escala relevantes e descentralizada nos casos em que esta fosse ausente e os bens se caracterizassem por demandas tipicamente locais e afeitas a preferências particulares de dada jurisdição. Nesta última situação, a descentralização promoveria ganhos de eficiência³, sob a hipótese de que as esferas locais conhecem melhor os gostos e as preferências do consumidor por serviços públicos, possibilitando, assim, uma oferta Pareto eficiente. Segundo essa perspectiva, caberia aos governos subnacionais a oferta descentralizada de níveis eficientes de determinados bens públicos, limitados ao consumo de seus residentes, o que garantiria o atendimento mais adequado de suas preferências.

Em outros termos, haveria um *trade off* entre a eficiência de proverem-se bens públicos uniformes de forma centralizada *vis a vis* à eficiência de proverem-se os bens públicos localmente face os diferentes gostos e condições locais, considerando-se a ausência de economia de escala e de externalidades interjurisdicionais⁴.

O foco de análise do “Federalismo Fiscal de Primeira Geração” está na atribuição de funções entre os diferentes níveis de governo. Dada a necessidade de garantir-se que o governo subnacional obtenha as receitas nas proporções adequadas ao financiamento das funções que lhes são atribuídas, trata-se da atribuição de impostos segundo o princípio do benefício⁵. Um dos papéis do governo central seria o de indicar as situações nas quais a produção local de bens públicos resulta em extravasamentos para outras comunidades, compensando-as com subsídios unitários. Ele proveria esses subsídios unitários aos governos descentralizados, levando-os a internalizar os benefícios provenientes dos extravasamentos entre jurisdições ocorridos na oferta de bens públicos locais. Esses subsídios unitários encorajariam uma oferta em níveis eficientes pelos

² O conceito de bem público é usual nos manuais de Economia do Setor Público, tais como Rezende (2001) Giambiagi; Além (2007), tendo sido formalizado, pela primeira vez, por Paul Samuelson nos anos 50. Equivale, em termos gerais, àqueles bens cujo consumo é coletivo, ocorrendo de forma não excludente e não rival frente aos demais consumidores.

³ O Teorema da Descentralização de Oates (1991, p. 6) estabelece que, se a demanda em duas comunidades por um serviço público difere, não ocorrendo economia de escala para uma provisão centralizada do mesmo, nem efeitos de extravasamento, pode-se aumentar o bem estar e a eficiência, descentralizando-se sua provisão em resposta à demanda local.

⁴ Externalidades interjurisdicionais são efeitos de extravasamento entre as diferentes jurisdições, originados na produção e no consumo de bens e serviços públicos locais.

⁵ O cerne da tributação por benefício é o fato de os serviços prestados pelo governo deverem ser financiados por receitas de serviços cobrados aos usuários dos mesmos.

governos descentralizados. Eles equivaleriam às transferências fiscais, instrumento chave das relações intergovernamentais, as quais servem para complementar as receitas dos governos subnacionais e para garantir uma oferta eficiente de bens públicos nessas esferas.

Nesse quadro teórico, o cerne do federalismo está dado pelo âmbito fiscal, na identificação das situações nas quais as funções e as competências devem se dar em nível descentralizado e na identificação das situações que requeiram o aporte de receitas complementares de parte do governo central: as receitas de transferência. Implicitamente, caberia ao governo central definir essas situações, tornando-se o problema do Federalismo Fiscal a questão normativa e estritamente econômica de atribuição de funções, definições de competências tributárias e de atribuição de recursos complementares na forma de transferências. Em outros termos, a abordagem econômica das esferas subnacionais de governo, característica do Federalismo Fiscal tradicional, passaria, em essencial, pelo trato da descentralização fiscal, de receitas e de encargos. Esses elementos especificados caracterizam a visão que prevaleceu de fins dos anos 50 ao início dos anos 70⁶.

3 As “Teorias de Federalismo de Segunda Geração”

Nas últimas décadas, essa área de conhecimento sofreu a influência de novas visões da Economia do Setor Público (especialmente a Escolha Pública e a Nova Economia Institucional), agregando-lhe elementos qualificadores. O Estado típico da visão de Musgrave e mesmo de Oates, com perfil keynesiano, conferia maior peso à atuação do governo central. Sustentava-se por critérios normativos e carecia de fundamentos sólidos no campo do comportamento individual. Também prescindia de uma teorização acerca do governo e do processo político mais adequada à visão de estado que tendeu a se disseminar a partir dos anos 80. Essa última assentou-se em especial na Escolha Pública, cujo campo de análise era predominantemente a esfera política. O simples redirecionamento de foco, utilizando o mesmo arcabouço metodológico do *mainstream*, produziu desde a Escolha Pública ideias referentes à atuação estatal de forte apelo ao senso

⁶ Affonso (2003, p. 8) data a hegemonia dessa visão no plano da sua utilização pelos governos dos países desenvolvidos e organismos internacionais exatamente nesse período.

comum. A visão fundamenta-se no agente individual, guiado pela racionalidade econômica e pelo comportamento maximizante. Com tais pressupostos metodológicos aplicados no campo da política, a Escolha Pública reconstrói a concepção liberal de que o Estado não deve gastar mais do que arrecada e deve ser reduzido ao mínimo e ser estritamente controlado. O papel sancionador dessa visão no que tange à demolição do Estado de Bem Estar Social keynesiano foi fundamental, notadamente a partir dos anos 80⁷.

3.1 A descentralização no campo da Escolha Pública

As abordagens que partem da linha de análise da Escolha Pública redefinem a descentralização por meio da incorporação da dimensão política. Ela é submetida ao crivo do mercado político⁸, o qual, segundo essa visão, garantiria um maior controle da atuação do governo. A noção de *accountability*⁹, princípio que se desenvolveu a partir dessa escola e que se perpetua até a atualidade, torna-se uma dimensão intrínseca da noção de disciplina fiscal que vai se configurando como dominante, qualificando a visão de descentralização e a teorização acerca do federalismo.

A *accountability* é uma noção abrangente que extrapola a ideia de prestação de contas à sociedade pelos gestores da coisa pública, bem como de sua tradução literal que é a de responsabilidade, sendo considerada a essência da eficiência de decisões descentralizadas. Envolve as noções interligadas de transparência fiscal e de responsabilidade fiscal, não sendo redutível às mesmas, agregando novas características à ideia de disciplina fiscal. A noção de transparência fiscal destaca a preocupação em explicitar ao máximo a situação das contas públicas, visando sinalizar aos eleitores e ao mercado como o governo se comporta no que tange às suas contas. Ela se manifesta na defesa da unificação orçamentária,

⁷ Affonso (2003) discute esse aspecto de forma detalhada e crítica tanto no plano histórico quanto teórico.

⁸ Utiliza-se o conceito de mercado político retirado de Peacock (1992, p. 13) por Affonso (2003, p. 41-42), que engloba o mercado político primário, em que se defrontam políticos e eleitores; o mercado de oferta de políticas, em que se defrontam burocratas e políticos; e o mercado de execução de políticas, em que se defrontam reguladores e regulados.

⁹ Um texto que define de maneira simples a *accountability* pode ser encontrado em Abrúcio e Loureiro (2004, p. 75), equivalente a uma responsabilização política ininterrupta do poder público em relação à sociedade.

na busca de maior aderência do orçamento ao que de fato será efetuado, promovendo a normatização, a sistematização e a padronização de informações. Passou a ser propalada em especial pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de manuais de transparência fiscal, que dão as orientações gerais para que as instituições governamentais se pautem pela disciplina fiscal e pela lógica de prestação de contas¹⁰.

A aplicação prática da Escolha Pública, ocorrida notadamente a partir dos anos 80, resultou na eleição da descentralização fiscal e do mercado político como ferramentas por excelência de melhoria da eficiência da atuação pública subnacional, de redução do tamanho do governo como um todo, bem como de estímulo a uma ampla concorrência entre os diferentes níveis de governo. A descentralização fiscal nos moldes de Oates (1991, p. 6) foi reformulada, elegendo-se o modelo de Tiebout¹¹ como uma referência fundamental.

A ideia central é a de que o consumidor/eleitor é quem escolhe, através do voto e no mercado político, a estrutura fiscal, definindo implicitamente a distribuição de encargos e competências entre os níveis de governo, promovendo ao mesmo tempo a descentralização e a eficiência econômica. O mercado político funcionaria como um disciplinador dos governos subnacionais e como um espaço de revelação das preferências do eleitor/contribuinte por meio do voto. A oferta de bens públicos (com definição da distribuição de encargos entre os entes da federação) e o seu financiamento (as competências tributárias) seriam redefinidos,

¹⁰ Em abril de 1998, o Fundo Monetário Internacional adotou o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, o qual se centra na política fiscal e se orienta pela visão de boas práticas fiscais, sugeridas para adoção a médio e longo prazo. A base do manual está dada pelos pilares da definição clara de funções e responsabilidades no governo e poderes, do acesso público à informação, da abertura na preparação, execução e prestação de contas do orçamento e as garantias de integridade das informações produzidas. Visa explicitar: a mecânica de coordenação e gestão de atividades orçamentárias e extraorçamentárias, com os impactos fiscais das últimas; as relações entre o governo e os órgãos do setor público não governamental e as formas de intervenção do governo no setor privado; a normatização e base legal de gastos públicos, impostos, direitos, taxas e comissões, bem como o comportamento dos servidores públicos. Não se propõe a apresentar instruções específicas sobre como implementar tais práticas. A OCDE também conta com códigos dessa natureza, com a diferença de que seu enfoque é dado estritamente pela transparência orçamentária (e não fiscal) e referida ao âmbito do governo central.

¹¹ O modelo de Tiebout, construído em 1956 e amplamente utilizado a partir dos anos 80, baseia-se na mobilidade dos contribuintes-eleitores-consumidores entre as jurisdições, no chamado “voto com os pés”. Esses revelariam suas preferências por bens e políticas públicas por meio de seu deslocamento espacial, submetendo os governantes locais ao crivo de suas preferências, do que dependeriam para alcançar e manter-se no poder (Affonso, 2003, p. 25 e p. 187).

sendo que o eleitor racional tenderia a preferir descentralizá-los ao máximo para efeito de uma melhor fiscalização¹².

O resgate do modelo de Tiebout é efetuado especialmente por Thomas Dye (apud Affonso, 2003, p. 65-70), conferindo maior poder teórico à noção de descentralização na promoção da eficiência econômica por meio do modelo do federalismo competitivo. Tal modelo destaca a mobilidade espacial do eleitor/ consumidor, reforçando o argumento da Escolha Pública de que é ele quem escolhe a estrutura fiscal que lhe é mais adequada, minimizando a necessidade de ações interventoras por parte do Governo Federal. Essa vertente tende a destacar a questão da competição entre os governos de um mesmo nível, na linha do federalismo competitivo, o qual teoricamente minimizaria os problemas de eficiência da atuação pública.

Da visão de Oates, por outro lado, é resgatada a virtude da descentralização no sentido de promover ganhos de eficiência no plano fiscal, sob a hipótese de que as esferas locais conheceriam melhor os gostos e as preferências do consumidor de serviços públicos locais, possibilitando-se uma oferta Pareto eficiente de bens públicos, financiada de forma predominante com base no critério do benefício.

Na nova concepção, a descentralização potencializaria a competição entre as esferas de governo, promovendo uma maior eficiência ao reduzir o tamanho do setor público e o seu poder fiscal, funcionando como um mecanismo de restrição às tendências expansionistas do governo como um todo. Limitaria a capacidade monopolista do governo central de ampliar seu controle sobre os recursos da economia, considerando a livre mobilidade de eleitores e de recursos.

Com tais agregações, a noção de descentralização resultante da perspectiva da Escolha Pública perdeu seu caráter normativo, sendo definida pelo consumidor/ eleitor, segundo os benefícios que recebe face ao provimento de bens/serviços públicos e aos custos que incorre. Os benefícios (gastos públicos) vinculam-se apenas à questão da provisão local de bens e serviços, de forma a aproximar-se mais das preferências dos indivíduos habitantes na região. Os custos (receitas públicas) tendem a se focalizar na tributação segundo o benefício, considerando-se como mais eficiente o financiamento com recursos locais e o uso de transferên-

¹² Esta visão foi operacionalizada no chamado Modelo de Escolha Pública, conforme descrito por Aghón (1993, p. 11), no qual se outorga um aumento significativo de competências ou responsabilidades em matéria de gastos e receitas aos governos locais ou subnacionais, os quais obteriam boa parte de suas receitas de seus próprios contribuintes. O maior grau de autonomia na tomada de decisões fundamenta-se no processo eleitoral, no qual seriam delegadas responsabilidades pelo eleitorado, garantindo a transparência orçamentária e o sentido de responsabilidade do governo ante os cidadãos.

cias, como uma situação de exceção, de caráter seletivo e com contrapartidas. Ela tem implícita uma visão radical de autonomia fiscal, pautada na descentralização tanto de receitas quanto de despesas, no financiamento de forma predominante por meio de base fiscal própria e na minimização do uso de transferências.

A eleição da descentralização como a grande panaceia para promover a eficiência econômica, típica da visão prevalecente no período de hegemonia da concepção da Escolha Pública, pode ser percebida em Aghón (1993, p. 19-21), o qual destaca um sem número de virtudes da mesma. Possibilitaria o atendimento de demandas distintas de serviços públicos, características de diferentes regiões, nas quais os perfis de preferência fossem heterogêneos. Para ele, até nas situações de demandas similares, a descentralização seria mais conveniente por levar a uma maior proximidade entre políticos e cidadãos, permitindo melhor informação e melhor fiscalização/controle de parte do eleitorado. Combinada com a tributação por benefício, a descentralização também facilitaria a manifestação mais clara das preferências pelas pessoas. Segundo esse autor, a administração descentralizada seria mais eficiente do que a administração central, e a luta pelo poder político nesse âmbito causaria menos dano, face à maior transparência da mesma. A diversidade regional permitiria maior liberdade de escolha e mobilidade, tendendo a formar aglomerações de pessoas com preferências similares, nos moldes do modelo de Tiebout.

Além dessas virtudes da descentralização¹³, o autor ainda enumera o estímulo à concorrência por fatores de produção por ela proporcionada, levando a uma oferta mais eficiente de serviços públicos. Destaca que a descentralização fiscal também contribuiria para a prática da democracia, podendo promover formas compensatórias de poder em situações de grande centralização prévia. E no limite, mesmo não existindo qualquer outra vantagem econômica ou política para a descentralização, a livre determinação das esferas subnacionais teria, a seu ver, um valor intrínseco, face ao “princípio de subsidiariedade”¹⁴.

¹³ Também enumerando as principais linhas de defesa da descentralização, Tanzi (1995, p. 299-300) destaca, além das visões de Oates, Tiebout e Buchanan, aquela em que a descentralização seria um meio de maior experimentação na provisão da oferta de bens públicos; a ideia de que, com a descentralização, os indivíduos se tornam mais responsáveis pelas suas ações e os resultados tenderiam a ser melhores; o argumento de que o custo de provisão de dado serviço local seria provavelmente menor, subjazendo a hipótese de que promover uma maior prestação de contas traz maior responsabilidade fiscal.

¹⁴ A visão de que deve ser dada aos governos subnacionais a atribuição de qualquer imposto que eles possam administrar (ou que possa ser administrado por eles) origina-se da doutrina social católica, segundo a qual uma comunidade menor soluciona de forma mais adequada seus problemas.

Segundo essa visão, uma virtude importante da descentralização é o fato de ela aproximar o atendimento da demanda por bens públicos dos consumidores/eleitores finais, revelando de forma mais precisa as preferências de uma determinada comunidade através do voto e possibilitando uma maior *accountability* a partir de quem usufrui dos bens públicos. O “princípio da equivalência fiscal” de Olson, que estabelece a necessidade de uma vinculação entre responsabilidade fiscal e a correspondência entre gastos e tributação em cada nível de governo, complementa essa perspectiva (Affonso, 2003, p. 74).

Essa perspectiva teórica de descentralização orientou os processos de reforma do Estado, ocorridos nos anos 80 nos países centrais e intensificados pelo mundo nos anos 90, notadamente na América Latina. Ela auxiliava na redução da participação do Estado e na montagem do Estado Mínimo. Tendeu a ser hegemônica nos relatórios do Banco Mundial no mínimo até meados dos anos 90 (Affonso, 2003, p. 8).

A tônica geral dessa abordagem é a prevalência de situações de referência para a atuação dos governos subnacionais norteadas pela eficiência privada e nas quais é mínima a intervenção do governo central. Segundo ela, a descentralização fiscal e política nos governos subnacionais potencializaria a democracia e os mecanismos concorrenciais, promovendo plena vigência de mecanismos democráticos e a livre mobilidade do trabalho, do capital e dos recursos. A atuação governamental praticamente se localizaria na eliminação de quaisquer mecanismos de restrição a tais movimentos, ocorrendo um controle estrito da sociedade e do mercado sobre o Estado, ensejando uma lógica de disciplina fiscal sobre os governos subnacionais.

Em resumo, na visão de descentralização da Escolha Pública, está subjacente a ideia de que o mercado político local efetua o controle do governo subnacional e de que cada jurisdição deve idealmente executar e financiar os seus encargos com o máximo de independência frente às outras. O funcionamento dos mecanismos intrínsecos que promovem o uso eficiente dos recursos faria com que as situações de desequilíbrio entre benefícios e custos dos bens e serviços públicos pudessem ser tratadas como exceção. O nível de intervenção federal, na forma de transferências, deveria ser mínimo. Desde essa visão, quanto maior o foco na eficiência e na autonomia, menor o papel das transferências federais, menor a ingerência do governo federal nas esferas subnacionais, em todos os casos, teoricamente tratados como situação de exceção. Adicionalmente, essa ótica vê como positiva a competição acirrada entre jurisdições, resultando numa divisão de encargos federativos menos delineada, atendendo determinada função a esfera que o eleitor/consumidor considerar a mais eficiente.

3.2 As críticas à descentralização e a sua redefinição a partir da nova economia institucional

O contexto mundial de meados dos anos 90, sujeito a fortes crises financeiras, notadamente nos países da América Latina e no Leste Europeu, em geral concomitante aos processos de ampla descentralização e de desmonte excessivo do Estado, desencadeou opiniões críticas acerca da descentralização conforme preconizava a Escolha Pública. A análise dos processos concretos de descentralização até então empreendidos fez surgir ponderações, em especial no âmbito do Banco Mundial, mas também no FMI. O tom das críticas estava dado pelo questionamento das posturas descentralizantes extremas, orientadas por intervenções mínimas e potencializadoras do mercado, da privatização e da desregulamentação. O reconhecimento de que o mercado, inclusive o mercado político, não levava por si só à condição ideal intensificou a preocupação com o gerenciamento macroeconômico e com os efeitos danosos que uma descentralização fiscal “mal desenhada” poderia ocasionar (Affonso, 2003, p. 159).

Os críticos da descentralização levantaram questionamentos a importantes pressupostos daquela perspectiva, inicialmente pondo em dúvida seu próprio papel de promotor de eficiência, mas, em especial, destacando os seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico. Avaliada sob o prisma da estabilização, a descentralização tenderia a complicar as estratégias de restrição fiscal e financeira no âmbito macroeconômico. Isso porque, geralmente, a estabilização é empreendida sob o controle do governo central, cujo poder fiscal, num sistema descentralizado, seria insuficiente para ter o impacto considerado necessário.

Na crítica teórica à descentralização, destacam-se três autores, todos referidos à visão tradicional de funções do governo de Musgrave: Remmy Prud'homme, do Banco Mundial, Vito Tanzi e Teresa Ter-minassian, ambos vinculados ao FMI. Os dois primeiros inauguram um período de amplo debate acerca da descentralização, desenrolado em meados dos anos 90, com autores a favor¹⁵, destacando os ganhos de eficiência proporcionados por um sistema descentralizado, e outros contra,¹⁶ enfatizando os efeitos danosos sobre a política macroeconômica e a distribuição de renda. Desse debate vai surgindo um conjunto

¹⁵ Especialmente, McLure (1995) e Sewell (1996).

¹⁶ Notoriamente, Prud'homme (1995) e Tanzi (1995).

de proposições voltadas para compatibilizar os sistemas descentralizados com as restrições fiscais e financeiras das esferas subnacionais e o gerenciamento macroeconômico.

Prud'homme (1995) é o primeiro a questionar as bases teóricas dos processos descentralizantes e a condenar seu uso indiscriminado sem considerar possíveis efeitos danosos, em especial, nos casos dos países em desenvolvimento acompanhados pelo Banco Mundial. É uma forte crítica interna à descentralização, interessando destacar aqui o contraponto que estabelece entre descentralização e gerenciamento macroeconômico. Segundo essa visão, a descentralização complicaria o exercício da função estabilizadora exercida pelo governo central. Argumenta que, para atuar de maneira relevante nessa esfera, esse governo deveria ter peso em termos de arrecadação tributária e de gastos, o que passaria a não ocorrer em sistemas com elevados níveis de descentralização fiscal e financeira¹⁷. Além desse certo resgate da visão keynesiana, o autor destaca os riscos do uso indevido de recursos, da atuação dos *rent seekers* e mesmo da má administração, os quais passaram, então, a ser localizados de forma predominante no âmbito descentralizado.

Perpassada pelo crivo da estabilização e da restrição fiscal/financeira, a descentralização deveria ser qualificada. O autor sugere que seria mais adequado centralizar receitas, repor a importância das transferências e restringir a descentralização à descentralização de despesas. As transferências federais poderiam funcionar como um mecanismo importante de controle dos possíveis perigos da descentralização.

Tanzi (1995, p. 304-306) reforça ainda mais a linha crítica de Prud'homme, destacando que, no caso dos países em desenvolvimento endividados, a necessidade de uma política fiscal voltada para efetuar ajustes estruturais e empreender o controle monetário seria dificultada pela descentralização fiscal. Os empréstimos das esferas subnacionais e a atuação do governo central como empréstador de última instância encorajariam aumentos de despesas e teriam impactos macroeconômicos indesejáveis. Adicionalmente, o descolamento de receitas e de despesas, dado que tais processos em geral não se coadunam automaticamente, agravaria ainda mais os problemas de déficit fiscal estrutural dos níveis subnacionais.

Esse tipo de ponderação resultou num questionamento da distribuição vertical difusa de competências e encargos, típica da visão de descentralização da Escolha Pública, ressaltando a necessidade de uma clara definição de

¹⁷ Argumento posteriormente utilizado pelo Relatório Anual do Banco Mundial de 2000, conforme destaca Affonso (2003, p. 154-155).

encargos, compatível com a delegação de receitas na forma de transferências. Dentre os impactos desfavoráveis à restrição fiscal, Tanzi (1995, p. 306-309) destaca que uma excessiva descentralização de competências tributárias tenderia a gerar o enfraquecimento da competência federal. Segundo ele, isso geraria uma tendência à busca pelo governo central de bases fiscais menos eficientes ou produtivas, com distorções no sistema tributário como um todo. Uma excessiva descentralização por meio de transferências, por outro lado, poderia neutralizar os esforços de ajuste fiscal do governo central, voltados para ampliar receitas e reduzir gastos, o que também incentivaria a busca de bases tributárias não partilhadas e menos eficientes, gerando novas distorções no sistema tributário¹⁸.

Na linha crítica de Tanzi, Ter-minassian (1997, p. 5) destaca que não apenas o grau, como também a sequência, da descentralização poderia ter impactos macroeconômicos adversos, a depender de seu início pela descentralização de despesas ou de receitas. Os padrões de descentralização seriam moldados, geralmente, por aspectos políticos e institucionais, com a descentralização de despesas ocorrendo por pressões políticas ou expectativas de ganhos de eficiência, precedendo a devolução de receitas; a descentralização de despesas feita de maneira unilateral pelo Governo Federal, sem transferência de receitas, no caso de países vivenciando fortes pressões fiscais; os processos de transferências de receitas, pela lei ou Constituição, sem que tenha sido feita a transferência de encargos. A autora considera que, sob o prisma da restrição e da disciplina fiscal, nenhum desses padrões é adequado, pois embutem desequilíbrios verticais em favor do governo central ou em favor das esferas subnacionais.

Segundo esta última visão, a melhor maneira de promover a descentralização seria por meio de uma adequação prévia entre receitas e responsabilidades de gastos em cada nível de governo, complementada por mecanismos de transferências cuidadosamente desenhados e transparentes. Os controles e a coordenação central deveriam ser estabelecidos para que a disciplina fiscal fosse efetivamente garantida no âmbito das esferas subnacionais. Tais ponderações qualificadoras, em especial de Prud'homme e Tanzi, desencadearam uma resposta virulenta dos defensores da descentralização.

Resgatando e aprimorando os argumentos do Federalismo Fiscal que apoiavam a descentralização, os autores que se destacaram nesse debate como seus defensores foram McLure, Sewel, Shah e Spanh. Geralmente, consideram as transferências como mecanismos que desencorajam a responsabilidade fiscal

¹⁸ Tanzi (1995, p. 307) usa, inclusive, o exemplo do Brasil para ilustrar o seu argumento.

e a *accountability*, focando a sua análise na base fiscal própria, que teria o papel de ampliar a autonomia fiscal. Esta última é entendida basicamente como sendo a capacidade de atuar com um mínimo de dependência fiscal do governo central e com base em receitas próprias estáveis e infensas à política econômica e ao comportamento do nível da atividade econômica.

Nesse perfil de abordagem da descentralização, aprofunda-se a defesa da descentralização fiscal, reforçada pelo princípio da subsidiariedade, com o objetivo de conferir ampla autonomia tributária aos governos subnacionais, visando minimizar a necessidade das transferências e conferir ampla liberdade para seu uso, traduzindo relações intergovernamentais amplamente competitivas. Segundo os adeptos do federalismo competitivo, ao promover-se a competição entre as jurisdições e os diferentes entes federativos, bem como a mobilidade espacial do contribuinte/cidadão, estaria garantida a distribuição adequada de impostos e encargos, além de propiciada ao eleitor uma situação de maior transparência, *accountability* e responsabilidade fiscal na atuação do governo subnacional. Reitera, dessa maneira, a defesa da autonomia fiscal e política desses entes.

Mclure (1995, p. 225) reconhece, todavia, que uma descentralização mal feita poderia causar problemas na esfera da estabilização, mas refuta que ela seria um mal em si, como teria evidenciado Prud'homme. A seu ver, o problema não estaria nos conceitos e instrumentos da Teoria da Descentralização e do Federalismo Fiscal, e sim no fato de não se tomarem, na devida conta, as diferenças entre países no momento de sua aplicação.

Reafirmando a concepção tradicional do Federalismo Fiscal, evidencia que a definição dos encargos antecede logicamente a definição de competências, rejeitando seu tratamento independente. Questiona a opinião de que, para exercer a função estabilizadora, o governo central deva ter um orçamento grande e o subnacional, pequeno. Esse tamanho não condicionaria a estabilização, posto que a atuação governamental anticíclica não garantiria resultados macroeconômicos eficientes¹⁹. Na sua visão, o controle fiscal descentralizado dependeria, em especial, da natureza dos impostos e das transferências subnacionais. As competências tributárias subnacionais e as transferências deveriam ser pouco sensíveis à política econômica, estando a gestão de recursos fiscais mais flutuantes, de preferência, sob o controle do governo central.

¹⁹ O autor adota uma perspectiva macroeconômica assentada nas expectativas racionais, questionando as visões de cunho keynesiano que reputam ao governo o poder de atuar de forma a influir no nível da atividade econômica.

Sewell (1996, p. 147-148), por outro lado, destaca que a descentralização é baseada em especial nas considerações de eficiência, rejeitando a proposição de Prud'homme de que o governo central seria mais eficiente na provisão de bens e serviços públicos. A seu ver, mesmo não se tratando de uma realidade democrática, não haveria garantia de que o país em questão resolverá o problema de eficiência através da atuação do governo central. Discorda do argumento de que governo central pode ser mais hábil em lidar com a oferta de bens públicos em função da melhor formação dos seus burocratas.

Quanto à estabilização, defende um argumento contrário ao dos centralistas, evidenciando que as despesas recorrentes e inflexíveis no nível subnacional funcionariam como estabilizadores automáticos. Destaca que apenas as situações discricionárias não cooperativas extremas, empreendidas pelos governos subnacionais, poderiam inviabilizar a estabilização pelas autoridades centrais. Por outro lado, existiriam sempre formas de compensar os choques provenientes desse tipo de atuação fiscal, em especial no caso de governos subnacionais de maior porte, que poderiam ser convidados a participar da política de estabilização.

Numa defesa mais extremada da descentralização, ressalta que ela efetivamente coloca dificuldades, mas estas podem ser sanadas, e que só seria de fato perigosa sob o prisma estrito das instituições financeiras internacionais, preocupadas em recuperar empréstimos previamente concedidos. Lidar com governos subnacionais seria, sob tal prisma, inconveniente para essas instituições (Sewell, 1996, p. 148).

A defesa da descentralização, não obstante, passaria a envolver crescentemente a preocupação com a sua qualificação, insinuando-se a necessidade de institucionalidades voltadas para a promoção de uma maior coordenação das ações. Shah (1997, p. 34-35) sugere que a compatibilidade entre a descentralização e a restrição fiscal e financeira das esferas subnacionais seria possível, desde que houvesse maior definição nos papéis dos centros de decisão e maior transparência nas regras que norteiam as relações intergovernamentais. Sinaliza que seria necessária a não assunção de débitos de esferas subnacionais pelo governo central, a privatização de bancos de propriedade subnacional, reforçando a visão de banco central independente, cujo papel, num sistema descentralizado, deveria ter maior clareza. A Política Fiscal deveria ser de alçada central, e as esferas subnacionais deveriam contar com fontes de receita estáveis e menos sensíveis às variações da política econômica.

Sugere que a adoção de políticas de coordenação fiscal, especialmente envolvendo entes de maior peso fiscal, poderia controlar comportamentos inadequados. As transferências federais, por outro lado, além dos objetivos de reduzir os desequilíbrios estruturais e corrigir desigualdades e ineficiências fiscais

face aos extravasamentos de benefícios para outras jurisdições, deveriam ser desenhadas de forma a estimular a competição por bens públicos e a ampliação da base fiscal própria, evitando-se os efeitos de risco moral²⁰.

A coordenação fiscal estaria orientada para estabelecer normas baseadas no conservadorismo fiscal, objetivando a promoção da participação do eleitorado, a disciplina do mercado, tendo um papel importante a atuação de agências de classificação de riscos. A descentralização fiscal e uma assistência institucional adequada também possibilitariam às esferas subnacionais o acesso ao mercado de capitais, sem efeitos macroeconômicos danosos. Garantidas as condições assinaladas pelo autor, os sistemas descentralizados seriam os mais favoráveis à promoção da disciplina fiscal.

Na linha de defesa da descentralização, uma vertente teórica começa a se destacar nos anos 90: a discussão de restrições fiscais e financeiras subnacionais, utilizando-se do recurso teórico das restrições orçamentárias fracas (Soft Budget Constraint), a qual desencadeia o uso dos modelos do tipo Principal *versus* Agente. A linha prevalecente dessas análises discute as relações intergovernamentais no plano financeiro e do endividamento subnacional²¹. Wildasin (1997), um dos primeiros autores a utilizar esse recurso, foca seu interesse nas situações de socorro central às esferas subnacionais, construindo um modelo que corrobora a ideia de que os sistemas mais descentralizados apresentariam restrições orçamentárias mais fortes do que os centralizados e de que o socorro federal seria mais provável no caso de jurisdições maiores²².

Spanh (1998, p. 25-30), por outro lado, um defensor ainda mais radical da descentralização, considera que ela pode ser bem ampla, inclusive fora da função estritamente alocativa, envolvendo também a função estabilizadora e distributiva do governo. Isso desde que ações coordenadoras de diversas ordens promovessem a restrição fiscal e financeira nas esferas subnacionais. Mas, mesmo ele reconhece que a descentralização pode gerar problemas na esfera da estabilização, em função de um acesso sem controle das esferas subnacionais aos mercados de capitais e da malversação dos orçamentos pelos governos locais.

²⁰ Risco moral equivale a um comportamento oportunista de parte do agente que possui mais informação. Nesse caso específico, refere-se à possibilidade de as transferências intergovernamentais poderem gerar desestímulos à busca de base própria de arrecadação, conforme é tratado por autores como Prud'homme; Shah (2004, p. 76-78).

²¹ Autores como Bordignon (2004) e a coletânea de textos reunida por Rodden; Eskeland e Litvack (2003) discutem o endividamento subnacional e a descentralização, utilizando-se deste modelo e de pressupostos típicos da NEI.

²² A habilidade de uma localidade para alcançar um *bail out*, ou seja, um socorro do governo central, dependeria positivamente do tamanho.

Em síntese, mesmo os descentralistas mais radicais passaram a aceitar a ponderação de que era necessário qualificar a descentralização, construindo elementos adicionais para que a mesma promovesse a eficiência e evitasse efeitos danosos sobre a esfera macroeconômica. As condições de autonomia fiscal, a adequação da atribuição de impostos, a minimização do uso de transferências, bem como a *accountability*, deveriam ser promovidas. Isso minimizaria a necessidade de transferências e as pressões por socorro do governo nacional às esferas subnacionais, posto que, sendo adequada a distribuição dos encargos e competências tributárias e o perfil de receitas próprias, os riscos sobre a esfera macroeconômica seriam mitigados.

Independentemente das diferenças de posição entre centralistas e descentralistas, gradualmente se estabeleceu um consenso de que a descentralização poderia apresentar riscos. Mesmo os descentralistas passaram a reconhecer os possíveis efeitos negativos dessa na esfera do gerenciamento macroeconômico, bem como a necessidade de se estabelecerem reformas capazes de garantir restrições fiscais e financeiras adequadas em contextos descentralizados.

Desse embate entre centralistas e descentralistas, derivou-se, por conseguinte, a ideia de que a descentralização só é viável caso sejam construídas institucionalidades voltadas para mitigar seus riscos nas esferas fiscal e financeira, ideia já plenamente incorporada pelas agências multilaterais ao final da década de 90²³. Isso dissolveu essa dicotomia, que explicitava o “Federalismo Fiscal de Primeira Geração”: do velho *trade off* entre descentralização e centralização passa-se à contraposição entre *accountability* que os sistemas descentralizados promoveriam e a maior coordenação que os sistemas centralizados embutiriam, típica do “Federalismo Fiscal de Segunda Geração” (Oates, 2005, p. 357-360).

O consenso formado buscou agregar, em diferentes graus, as duas dimensões qualificadoras da descentralização: a *accountability* e a coordenação federativa. Mantém-se a noção de *accountability* da Escolha Pública e agrega-se a questão da coordenação, ultrapassando os limites estritos da esfera fiscal ou mesmo política.

Para tanto, delineia linhas mestras que deveriam orientar as relações intergovernamentais nos sistemas descentralizados, para que se garantisse maior compatibilidade dos mesmos com as restrições fiscais e financeiras subnacionais. Tais linhas deslocam o foco anterior, posto na descentralização ou centralização, ou mesmo nos graus de descentralização, para o foco no redesenho cada vez

²³ Conforme denota Affonso (2003, p. 164-165 e p. 170), com base no Relatório Anual do Banco Mundial de 2000.

mais específico dos instrumentos de restrição subnacional²⁴, da descentralização e das próprias relações intergovernamentais.

O objetivo precípua desse redesenho é construir mecanismos que restrinjam a atuação das esferas subnacionais ao âmbito fiscal e financeiro, garantindo, efetivamente, a sua compatibilização com o gerenciamento macroeconômico condicionado por fortes restrições. Ele orienta-se, em termos mais globais, pela visão de disciplina fiscal voltada para garantir a sustentabilidade intertemporal da dívida e a disciplina fiscal forte²⁵, visão que se consolida e se dissemina também para o nível subnacional.

Influencia essa visão de descentralização a Nova Economia Institucional, pelo fato de ela considerar os detalhes dos processos descentralizantes na busca de sua adequação à visão de disciplina fiscal forte. A concepção de que os processos descentralizantes seriam moldados por aspectos políticos e institucionais prévios, típicos de cada país, tendeu a disseminar-se.

A forma de conceber a descentralização que se tornou hegemônica passou a ser calcada num redesenho institucional detalhado, capaz de qualificar os processos descentralizantes. As políticas derivadas orientam-se pela necessidade de se moldarem instituições capazes de garantirem, nos processos descentralizantes, o funcionamento adequado do mercado e da democracia, promovendo artificialmente a concorrência em todos os âmbitos e restringindo, ao mínimo, os impactos considerados inadequados para a promoção de disciplina fiscal, impactos estes provenientes das instituições prévias.

É uma perspectiva eminentemente intervencionista, que visa promover artificialmente tais restrições por meio de uma ampla atuação do governo central. Caberia ao mesmo o papel de desenhar o processo de descentralização por meio de incentivos seletivos, considerando o processo tanto em relação à eficiência econômica quanto em relação ao balanceamento do poder político. Desta forma, poderia estabelecer-se a regulação dos governos subnacionais, tanto na esfera fiscal/financeira/previdenciária quanto na esfera política, ampliando sobremaneira as suas funções (Affonso, 2003, p. 170).

Os aspectos qualificadores da *accountability* e da coordenação federativa passariam a orientar o redesenho institucional da descentralização. A austeridade

²⁴ Em termos mais globais, esse consenso resulta num “novo posicionamento técnico-operacional da *mainstream*”, sustentado por perspectivas neoinstitucionalistas e que “[...] privilegia as estruturas constitucionais na determinação dos resultados macrofiscais da descentralização [...]”, conforme destaca Affonso (2003, p. 166).

²⁵ Na linha de Kornai (1986) e Kornai, Maskin e Roland (2004), bem como dos autores que daí derivaram sua abordagem das relações intergovernamentais, notadamente na vertente do “Hard Budget Constraint”.

fiscal subnacional torna-se, então, não mais uma consequência automática da descentralização e do mercado político local, conforme preconizava a Escolha Pública; ela passa a depender de instituições adequadas, orientadas segundo tais aspectos. Um conjunto de linhas de abordagem das esferas subnacionais desenvolve-se a partir daí, as quais são denominadas por diversos autores, com destaque por Oates (2005, p. 349), como sendo o “Federalismo Fiscal de Segunda Geração”.

Em síntese, o “Federalismo Fiscal de Segunda Geração” manteve como elemento central a esfera fiscal, mas agregou enquanto áreas de estudo a dimensão política e outras dimensões consideradas necessárias para se redesenhar uma atuação fiscalmente responsável dos governos subnacionais em contextos descentralizados. Essa atuação não seria automática, dependendo, além de mecanismos de *accountability* locais redesenhados, da edificação de institucionalidades coordenadoras no âmbito das relações intergovernamentais.

4 Considerações finais

A teorização acerca do Federalismo Fiscal tradicional traz como contribuição o fato de evidenciar a importância de analisar-se a distribuição dos encargos e das receitas entre os níveis de governo central e subnacional. A despeito da relevância do seu objeto, essa visão não é considerada suficiente para a tarefa a que se propôs, tendo em vista ater-se ao campo meramente normativo, macroinstitucional e econômico. A evolução posterior do conceito de descentralização incorpora microfundamentos desde o processo político, ampliando para essa esfera a explicação da distribuição das competências e dos encargos. Isso resulta na qualificação da descentralização pela noção de *accountability* o que, ao estender a ideia de descentralização para o plano político, reforça os argumentos favoráveis à descentralização. O espaço político local torna-se um elemento a ser levado em consideração numa análise dos governos subnacionais. Além disso, essa abordagem enseja uma análise dos governos desde uma teoria de decisão calcada no agente racional maximizador, o qual opera nesses mercados específicos. Não obstante, a desconsideração das restrições macroeconômicas de cunho nacional põe em xeque as virtudes de uma descentralização empreendida sem o apoio de mecanismos de coordenação. Desde essa consideração, a própria *accountability* deve ser construída, posto não ser necessariamente alcançada por meio da descentralização política e fiscal. Isso porque nem sempre os supostos da Escolha Pública de um contexto prévio no qual vigoram institucionalidades democráticas são compatíveis com determinadas realidades institucionais.

A descentralização fiscal, por outro lado, deve ser qualificada por meio de ações coordenadoras no campo das receitas, dos encargos e do endividamento, denotando que a autonomia fiscal subnacional não se verifica sem restrições. O redesenho institucional com vistas a um novo modelo de relações intergovernamentais sugerido passa a envolver todas essas dimensões. Tais qualificações fazem com que o *trade off* que passa a estar em destaque no *mainstream* não seja mais entre a descentralização e a centralização, típica do “Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, e sim entre as dimensões de *accountability* e coordenação.

As noções modernas de *accountability* e de coordenação denotam compatibilidade com a concepção de autonomia federativa, elemento chave de regimes federativos, tais como o do Brasil. Não obstante, a aplicação em federações, sem maiores qualificações, do conceito de descentralização e dos modelos do tipo Principal *versus* Agente, estes comuns nas abordagens do *Hard Budget Constraint*, requer ponderações. Neste último ponto, alguns elementos restritivos a sua utilização no âmbito de federações podem ser apresentados, a despeito dos desdobramentos analíticos envolvidos, os quais requerem uma análise específica.

Nesse tipo de utilização, o modelo Principal *versus* Agente pressupõe uma relação de controle do nível central frente aos níveis subnacionais, sendo em geral aplicados à dimensão do endividamento subnacional, identificada como equivalente a uma situação de restrição orçamentária fraca. Desde esse ponto de vista, a saída indicada para mitigar os riscos macroeconômicos da descentralização fiscal é a adoção de mecanismos hierárquicos. Tais mecanismos hierárquicos seriam implementados pelo governo central (Principal), que estabeleceria acordos formais com os governos subnacionais (Agente), visando ao controle estrito do endividamento subnacional²⁶. Nesse modelo, a necessidade de restrições fiscais e financeiras é traduzida em termos do controle central, propondo um tipo de relação que desconsidera a natureza intrínseca de uma federação.

Relativamente eficazes sob o ponto de vista do equilíbrio macroeconômico, posto ser um caminho mais curto e mais rápido para obtê-los, os mecanismos hierárquicos não equivalem à dimensão de coordenação da descentralização²⁷.

²⁶ Trabalham nessa linha Wildasin (1997), Rodden, Eskeland e Litvack (2003), dentre outros autores. Esses modelos serviram como referência às políticas de controle de endividamento de diversos emergentes, dentre os quais o Brasil.

²⁷ Para uma discussão mais aprofundada acerca da aplicação desses modelos hierárquicos no Brasil desde o Plano Real, com destaque para a sua fundamentação teórica e as suas inadequações a um contexto federativo, ver Vargas (2006).

Por outro lado, o modelo Principal *versus* Agente tende a reduzir as relações federativas a sua dimensão financeira, desconsiderando a dimensão política dessas relações e podendo gerar fortes incongruências entre equilíbrio macroeconômico e autonomia federativa, não verificáveis em institucionalidades de cunho efetivamente cooperativo. O caminho mais difícil e tortuoso da cooperação sinaliza ser mais adequado à lógica federativa e a um redesenho mais sustentável do modelo federativo de dado país, mesmo no campo fiscal e financeiro. Todavia, críticas mais balizadas do uso desses modelos demandam análises aplicadas a casos históricos concretos para que sejam efetivamente esclarecedoras.

Por fim, cabem algumas breves observações acerca da relação entre federalismo e descentralização. Na temática mais ampla do federalismo, a questão da autonomia dos entes subnacionais importa. Essa peculiaridade fundamental de uma federação perde-se no tratamento que a abordagem do *mainstream* faz do federalismo. Ao estendê-la a qualquer experiência multigoverno, federativa ou não, o seu tratamento da autonomia, mesmo nas “Teorias de Federalismo Fiscal de Segunda Geração”, é reduzido à ideia de descentralização. Segundo tal perspectiva, todo sistema seria mais ou menos federal, mesmo no caso de ser um sistema unitário. Os governos variariam com base num espectro multidimensional, segundo o grau em que as decisões fiscais fossem descentralizadas. Mas o federalismo envolve tanto descentralização *versus* centralização quanto não centralização (Osaghae, 1990, p. 85).

A autonomia federativa não equivale necessariamente à descentralização, menos ainda à descentralização estritamente administrativa ou mesmo fiscal. A autonomia federativa envolve a capacidade de autodeterminação, referida em termos primários às esferas política e jurídica, as quais não podem ser desconsideradas numa análise econômica que se pretenda multidisciplinar e robusta. Autonomia não equivale à independência do ente, pois é a articulação dos mesmos por meio de regras comuns o que garante a própria existência da federação. Nesse regime político, pressupõe-se conjugar o princípio da autonomia e o princípio da interdependência. A substância do federalismo seria capturada pela ideia da não centralização no que tange aos aspectos legais e constitucionais desse sistema, e a não centralização definiria o escopo da autonomia federativa (Elazar, 1987, p. 34). Existiriam certas áreas nas quais os entes subnacionais tomam a decisão final, e tais assuntos não poderiam ser centralizados de maneira unilateral.

Numa perspectiva mais extrema, o federalismo poderia comportar a descentralização/centralização nos assuntos da jurisdição do governo central, não podendo fazê-lo em matérias de jurisdição dos entes subnacionais, para os quais valeria a não centralização. A descentralização, segundo esse tipo de

concepção, só seria aceitável numa federação na esfera administrativa e de gestão, não tendo alcance para se discutirem seus âmbitos políticos, legais e constitucionais (Oshagae, 1990, p. 84).

À luz dessas considerações, pode-se dizer que qualquer mudança que envolva a restrição de esferas subnacionais em âmbitos regidos pela não centralização deve ser pactuada explicitamente entre os entes federativos. Alterar os graus preexistentes de autonomia em alguma dessas dimensões só é aceitável se envolver negociação política e concordância mínima.

A não centralização exige que, não importa como certos poderes sejam divididos pelos governos constituintes em dado tempo, a autoridade de participar do exercício do mesmo não seja retirada de um ente federativo sem o mútuo consenso. O próprio termo federal, derivado do latim, *Foedus*, indica acordo, pacto.

Num processo concreto de reforma das relações intergovernamentais, voltado para promover restrições fiscais e financeiras junto a entes intermediários em uma federação, é importante considerar se a sua forma é compatível com o avanço da federalização, bem como quais são seus efeitos sobre a autonomia federativa prévia. Parte-se do princípio de que o modelo de controle hierárquico não é a única referência possível para se atingir um intento dessa natureza. Esse também poderia ser empreendido por meio da estratégia que tenha como componente central a coordenação e, em especial, a cooperação, conforme destaca Spanh (1998), visando compatibilizar não apenas descentralização fiscal, mas sim autonomia federativa e restrições macroeconômicas.

A estratégia de controle de esferas subnacionais enquanto estratégia preponderante de restrição fiscal e financeira é ambígua em federações, pois dá margem a posições extremas, que ferem a autonomia federativa. Seria, no máximo, adequada a uma situação de descentralização de competências estritamente federais ou de controle do uso de recursos de natureza federal, tais como as transferências.

Em áreas de competência exclusiva e no uso de recursos próprios subnacionais, a atuação federal deve se dar no formato da cooperação, respeitando a autonomia dos níveis mais baixos de governo, assumindo a forma de troca de informações, busca de consensos e de ação cooperativa livremente escolhida. A cooperação é a estratégia de restrição subnacional que mais se ajusta à autonomia federativa, possibilitando formas negociadas e graduais de responsabilização, amplitude de visão das condições internas aos entes para além das questões estritamente fiscais/financeiras, contrapondo-se ao unilateralismo típico de proposições do tipo Agente/Principal.

Referências

- ABRÚCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Finanças públicas, democracia e accountability. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 75-102.
- AFFONSO, R. de B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- AFFONSO, R. de B. A. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. Tese (Doutorado em Economia)-Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- AGHÓN, G. **Descentralización fiscal**: marco conceptual. Santiago: CEPAL, 1993. (Política Fiscal, n. 44).
- BORDIGNON, M. **Fiscal decentralization**: how to achieve a hard budget constraint. 2004. Disponível em: <http://ec.europa.eu/economy_finance/events/>. Acesso em: 11 jan. 2010.
- BORSANI, H. Relações entre política e economia: teoria da escolha pública. In: ARVATE, P. R.; BIDERMAN, C. (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 103-125.
- BUCHANAN, J. M. Búsqueda de las rentas y búsqueda de beneficios. In: BUCHANAN, J. M.; McCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. **El análisis económico de lo político**. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984. p. 205-231.
- BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. **Democracy in deficit**: the political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press, 1977.
- CASAS PARDO, J. Estudio introductorio. In: BUCHANAN, J. M.; McCORMICK, R. E.; TOLLISON, R. D. **El análisis económico de lo político**. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 1984. p. 17-104.
- COURCHENE, T. J. Federalismo e a nova ordem econômica: uma perspectiva dos cidadãos e dos processos. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2004. p. 21-61.

DILLINGER, W.; WEBB, S. B. **Fiscal management in federal democracies: Argentina and Brazil**. Washington: World Bank, 1999. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

ELAZAR, D. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987.

FREIRE, M. E.; HUERTAS, M.; DARCHE, B. Subnational access to the capital markets: The Latin American experience. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SUBNATIONAL GOVERNMENTS AND CAPITAL MARKETS, Santander, 1998.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual revisto de transparência fiscal**. 2001. Disponível em:

<http://www.sefaz.ap.gov.br/curso_de_financas/data/>. Acesso em: 11 jan. 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

HAGEN, J. von et al. **Subnational government bailouts in OECD countries: four case studies**. Washington: Inter-American Development Bank, 2000. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-399.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS. **Federalismo fiscal, principios y teoria**. Guadalajara, 1996 (mimeo).

KORNAI, J. The soft budget constraint. *Kyklos*, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986. Disponível em: <<http://www.kornai-janos.hu/>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

KORNAI, J.; MASKIN, E.; ROLAND, G. **Understanding the soft budget constraint**. 2004. Disponível em: <<http://web.cenet.org.cn/upfile/80914.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

LITVACK, J.; AHMAD, J.; BIRD, R. **Rethinking decentralization in developing countries**. Washington: World Bank, 1998. Disponível em: <http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap254.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2010.

McLURE Jr., C. E. Comment on "The dangers of decentralization, by Remy Prud'homme". **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 221-226, Aug 1995. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/default/>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.

OATES, W. E. **Studies in fiscal federalism**: economists of the twentieth century. England, 1991.

OATES, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, p. 349-373, 2005. Disponível em: <<http://econweb.umd.edu/~oates/research/2ndGenerationFiscalFederalism.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

OSAGHAE, E. E. A reassessment of federalism as a degree of decentralization. **Publius: the Journal of Federalism**, Easton, v. 1, n. 20, p. 83-98, Winter 1990.

PRUD'HOMME, R. On the dangers of decentralization. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug 1995. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. **Centralization v. decentralization**: the devil is in the details, 2002 (mimeo).

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. Centralização *versus* descentralização: o diabo está nos detalhes. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional**: desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 63-99.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology, 2003.

SEWELL, David. "The dangers of decentralization" according to Prud'homme: some further aspects. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 11, n. 1, p. 143-150, Feb 1996. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/>>. Acesso em: 11 jan. 2010.

SHAH, A. **Fiscal federalism and macroeconomic governance**: for better or for worse? Washington: World Bank, 1997. Disponível em: <<http://www.fiscalreform.net/library/pdfs/>>. Acesso em: 18 jan. 2010.

SPANH, P. B. **Coordination, cooperation and control within decentralized fiscal systems**. CEPAL: regional project on fiscal decentralization (ECLAC/GTZ), 1998. (Política Fiscal, n. 103).

TANZI, V. **Fiscal federalism and decentralization**: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS 1995, Washington, 1995. The World Bank, Washington, D. C., 295-316.

TER-MINASSIAN, T. **Decentralization and macroeconomic management**. Washington: International Monetary Fund, 1997. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=882734>. Acesso em: 18 jan. 2010.

VARGAS, N. C. **Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela união no pós-real**. Tese (Doutorado em Economia Aplicada)-Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

WILDASIN, D. E. **Externalities and bailouts**: hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations. Nashville, 1997. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSCContentServer/>>. Acesso em: 18 jan. 2010.