

EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM TEÓRICA PARA ESTUDOS DE CASO DE GOVERNOS SUBNACIONAIS¹

Neide César Vargas

Doutora em Economia Aplicada pela Unicamp. Professora Associado II no curso de Ciências Econômicas e do Mestrado em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: neide.vargas@uol.com.br

Resumo: apresenta, desde o conceito tradicional de descentralização fiscal, as abordagens mais modernas do Federalismo Fiscal segundo a *mainstream theory*, derivadas da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional. Na visão de federalismo da Nova Economia Institucional trata da aplicação do modelo do Principal versus Agente, segundo a perspectiva do *Hard Budget Constraint*, bem como discute a variante desse modelo para a análise de países emergentes. Evidencia, por fim, aspectos críticos preliminares às mesmas, desde um olhar neo-institucionalista e uma perspectiva mais abrangente de federalismo, sugerindo pontos básicos para uma nova agenda de pesquisa dos governos subnacionais no Brasil.

Palavras-chave: Governos subnacionais, Federalismo Fiscal, descentralização.

In search of a theoretical approach to case studies of subnational governments

Abstract: This essay presents, starting from the traditional concept of fiscal decentralization, the most modern approaches of Fiscal Federalism according to mainstream theory, highlighting the perspectives that derive from Public Choice and New Institutional Economics. Concerning the New Institutional Economics's federalism view it presents the Principal versus Agent model from the perspective of Hard Budget Constraint. It also discusses the variant of this model for analysis of emerging countries. Finally, it treats some preliminary critical aspects from neo-institutionalism comprehensive overview of Federalism analysis, suggesting the basic elements for a research agenda of subnational governments in Brazil.

Key words:: Subnational governments, Fiscal Federalism, decentralization.

JEL.: H70, H77, H83.

¹ Este artigo resume partes do capítulo 2 e 3 da tese de doutoramento do autor.
Recebido em 25/11/2011. Liberado para publicação em 10/09/2012

Introdução

Em muitos estudos das economias estaduais, os governos estadual e municipais são componentes esquecidos. Esta cultura de análise assume conseqüências mais danosas quando o sentido último do estudo é propor políticas públicas ativas, voltadas para promover o desenvolvimento sócio-econômico estadual ou local. Não se pode considerar o governo como se fora uma variável exógena, uma caixa preta que não se explica e a qual se reputam tarefas a partir de diagnósticos nas diferentes áreas da realidade estadual ou local (setores econômicos e/ou sociais, tecnologia, etc.). Empreender uma tarefa na direção necessária, todavia, exige a utilização de um referencial teórico como base, o que, tradicionalmente, tem sido feito, na Economia, sob o ponto de vista do Federalismo Fiscal.

O objetivo desse artigo é apresentar, de maneira sintética, as abordagens mais modernas do Federalismo Fiscal, destacando as perspectivas que se derivam da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional (NEI), evidenciando as suas principais contribuições e alguns aspectos críticos preliminares às mesmas, desde um olhar neo-institucionalista, ao mesmo tempo sugerindo pontos básicos para uma agenda de pesquisa dos governos subnacionais no Brasil.

O Federalismo Fiscal Tradicional, denominado recentemente por Oates (2005, p.350) como equivalendo às “Teorias de Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, tem como foco principal a descentralização fiscal. Originalmente, em seu “Teorema da Descentralização”, Oates (1991, p. 6) estabeleceu que se a demanda em duas comunidades por um bem público² diferisse, e não ocorresse economias de escala para uma provisão centralizada do mesmo, nem efeitos de extravasamento, poder-se-ia aumentar o bem estar e a eficiência descentralizando-se a sua provisão, em resposta à demanda local. Exercendo uma função alocativa por excelência, os governos subnacionais, complementariam a oferta central de bens públicos segundo tais critérios de eficiência.

Desta forma, no campo alocativo, as diferentes esferas de governo proveriam a oferta de bens públicos segundo o Teorema da Descentralização. Esta provisão deveria ser centralizada nos casos em que ocorresse economias de escala relevantes e descentralizada nos casos em que esta fosse ausente e os bens se caracterizassem

² O conceito de bem público é definido nos manuais de Economia do Setor Público, tais como Rezende (2001) e Giambiagi, F.; Além, A. C. (2007), tendo sido formalizado pela primeira vez por Paul Samuelson nos anos 1950. Equivale, em termos gerais, aqueles bens cujo consumo é coletivo, ocorrido de forma não excludente e não rival frente aos demais consumidores.

por demandas tipicamente locais e afeitas a preferências particulares de dada jurisdição. Nesta última situação, a descentralização promoveria ganhos de eficiência, 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.

Haveria, portanto, um *trade off* entre a eficiência de se prover bens públicos uniformes de forma centralizada *vis a vis* a eficiência de se prover os bens públicos localmente face aos diferentes gostos e condições locais, considerando-se a ausência de economia de escala e de externalidades interjurisdicionais³.

Na função alocativa, caberia ao governo central o papel implícito de definir, para os diferentes níveis de governo, a distribuição de encargos, das competências e as necessidades de compensações em termos de transferências tributárias. Também por razões de eficiência, caberia ao governo central dar conta das funções distributiva e estabilizadora⁴.

Em síntese, no “Federalismo Fiscal de Primeira Geração”, o cerne está dado pelo âmbito fiscal, pela identificação das situações nas quais determinadas funções e competências devem ocorrer em nível descentralizado e na identificação das situações que requeiram o aporte de receitas complementares da parte do governo central, verificando-se as denominadas receitas de transferência. Sob este ponto de vista o problema do Federalismo Fiscal seria uma questão técnica de definição da atribuição de funções, de competências tributárias e de atribuição de recursos complementares na forma de transferências.

Esta compreensão teórica dirigiu o trato das esferas subnacionais de governo, no campo do *mainstream economics*, a partir do conceito de descentralização fiscal, tanto de receitas quanto de encargos. Ela caracteriza a visão do Federalismo Fiscal que prevaleceu desde fins dos 1950. Nas últimas décadas, essa área de conhecimento sofreu a influência de novas abordagens, especialmente da Escolha Pública e da Nova Economia Institucional. A visão keynesiana de governo, típica da perspectiva de Musgrave e Oates, conferia maior peso à atuação do governo central. Sustentava-

³ Externalidades interjurisdicionais são efeitos de extravasamento entre as diferentes jurisdições, originados na produção e no consumo de bens e serviços públicos locais.

⁴ 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.

se por critérios normativos e carecia de fundamentos sólidos no campo do comportamento individual e da dimensão política do Estado, reduzido a governo. Tais aspectos foram considerados pelas modernas teorizações acerca do Federalismo Fiscal, as quais são denominadas por diversos autores, com destaque para Oates (2005), como sendo o “Federalismo Fiscal de Segunda Geração”.

Este artigo está dividido em três seções. A primeira seção trata da visão de Federalismo desde a perspectiva da Escolha Pública; a segunda apresenta a visão da NEI de Federalismo, detalhando a temática em duas subseções: uma que trata do modelo do Principal *versus* Agente, segundo a perspectiva do *Hard Budget Constraint* (HBC) e no âmbito do endividamento subnacional; outra subseção que discute a variante desse modelo utilizada nos casos de países emergentes; por fim, a última seção trata das contribuições e inadequações desses modelos para o estudo dos governos subnacionais no Brasil, sugerindo alguns pontos para uma agenda futura de pesquisa.

1 – A visão de Federalismo da Escolha Pública

Nessa abordagem prevalecem 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 para os governos subnacionais potencializaria a democracia e os mecanismos concorrenciais, promovendo a plena vigência das institucionalidades democráticas e da livre mobilidade 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, assim ensejando uma lógica de disciplina fiscal sobre os governos subnacionais.

A visão de descentralização da Escolha Pública está baseada fortemente na idéia de que o mercado político local efetua o controle do governo subnacional e que cada jurisdição deve idealmente executar e financiar os seus encargos com o máximo de independência frente às demais. O funcionamento dos mecanismos intrínsecos que promovem o uso eficiente dos recursos faria com que as situações de desequilíbrio entre custos e benefícios dos bens e serviços públicos pudessem ser tratadas como exceção. O nível de intervenção federal, na forma de transferências, seria mínimo. Desde essa visão, quanto maior o foco na eficiência, menor o papel das transferências federais, menor a ingerência do Governo Central nas esferas subnacionais, em todos os casos, teoricamente tratados como situação de exceção.

No trato das relações intergovernamentais esta visão resulta em proposições que consideram como positiva a competição acirrada entre jurisdições, numa divisão de encargos federativos menos delineada, atendendo à determinada função a esfera que o eleitor/consumidor considerasse a mais eficiente para tanto.

Segundo essa perspectiva o consumidor/eleitor é quem escolhe, através do voto e no mercado político, a estrutura fiscal que lhe apraz, definindo implicitamente a distribuição de encargos e competências entre os níveis de governo, promovendo ao mesmo tempo a descentralização e a eficiência econômica. Ela se fundamenta num agente individual guiado pela racionalidade e pelo comportamento maximizador, aplicando tais pressupostos metodológicos ao campo da política. Seu foco está na decisão individual sob a qual constrói a noção de decisão coletiva a partir da consideração da preferência do eleitor mediano⁵, numa perspectiva extremada do individualismo metodológico⁶.

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 a definição da distribuição de encargos entre os entes da federação) e o seu financiamento (as competências tributárias) seriam redefinidos, sendo que o eleitor racional tenderia a preferir descentralizá-las ao máximo para efeito de uma melhor fiscalização⁷.

A noção de descentralização que advém da perspectiva da Escolha Pública perde 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

⁵ O eleitor mediano é aquele que opta por uma quantidade de dado bem público que está na média das preferências de certo mercado político. A hipótese de vigência do teorema do eleitor mediano implica considerar que a escolha coletiva ótima equivale aquela empreendida segunda a regra da maioria e representada pela preferência do eleitor mediano. O número de eleitores que prefere menos que o eleitor mediano e os que preferem mais se igualariam (BORSANI 2004, p.107-109).

⁶ Sobre o conceito e mesmo uma abordagem crítica do individualismo metodológico ver Hodgson (2007).

⁷ Visão operacionalizada no chamado Modelo de Escolha Pública, conforme descrito por Aghón (1993), 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 se fundamenta no processo eleitoral, no qual seriam delegadas responsabilidades pelo eleitorado, em tese garantindo a transparência orçamentária e o sentido de responsabilidade do governo ante os cidadãos.

na tributação segundo benefício, considerando-se como mais eficiente o financiamento da ação governamental com recursos locais bem como o uso de transferências como uma situação de exceção, de caráter seletivo e com contrapartidas.

Subjaz a esta perspectiva de Federalismo 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 de outros níveis, verticais ou horizontais⁸.

Segundo a Escolha Pública, 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 mesmos. O “princípio da equivalência fiscal” de Olson, estabelece a necessidade de uma vinculação entre responsabilidade fiscal e a correspondência entre gastos e tributação em cada nível de governo (AFFONSO 2003, p. 74).

Uma importante contribuição dessa perspectiva teórica de Federalismo Fiscal é a noção de *accountability*. Esta noção extrapola a idéia 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 das decisões descentralizadas. Envolve as noções interligadas de transparência fiscal e de responsabilidade fiscal, não sendo redutível às mesmas. 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, 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 contas⁹.

⁸ Exemplo de transferências horizontais é encontrado no Federalismo alemão.

⁹ 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 tem implícita dada 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

Pode-se localizar a funcionalidade dessa perspectiva teórica de descentralização nos processos históricos de redução do tamanho do Estado, típicos dos anos 1980, nos países centrais, e disseminados pelo mundo, nos anos 1990, notadamente na América Latina. Ela auxiliou no processo de minimalização da participação do Estado como um todo, associado à ampla descentralização do mesmo. Tendeu a ser hegemônica nos relatórios do Banco Mundial no mínimo até meados dos 1990 (AFFONSO, 2003, p. 8).

2 – A visão de Federalismo da NEI – o modelo do Principal *versus* Agente

As discussões críticas acerca da descentralização, empreendidas desde o Banco Mundial e o FMI, em meados dos 1990, delineiam 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 dicotomia entre descentralizar ou centralizar, ou mesmo nos graus de descentralização, para o foco de como e onde descentralizar. Preocupando-se com os detalhes¹⁰, o interesse passa a estar no redesenho cada vez mais específico dos instrumentos de restrição subnacional¹¹, da descentralização e das próprias relações intergovernamentais.

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 daí derivadas se orientam pela necessidade de se moldar instituições capazes de garantir, 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

das informações produzidas. Visa explicitar a mecânica de coordenação e gestão de atividades orçamentárias e extra-orçamentárias, 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 gasto 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.

¹⁰ Aspecto discutido amplamente pelos economistas do Banco Mundial Prud'homme; Shah (2004).

¹¹ 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).

considerados inadequados para a promoção de disciplina fiscal, impactos esses provenientes das instituições prévias.

É uma perspectiva eminentemente intervencionista, que visa promover artificialmente tais restrições por meio da ampla atuação do governo central. Caberia ao mesmo:

“o papel de ‘desenhar’ adequadamente o processo de descentralização de forma a condicionar, através de ‘incentivos seletivos’, o resultado do processo tanto em relação à eficiência econômica quanto em relação ao balanceamento do poder político” (AFFONSO, 2003, p. 170)

Desta forma estabeleceria a regulação dos governos subnacionais, tanto na esfera fiscal/financeira/previdenciária quanto na esfera política, ampliando sobremaneira as suas funções.

Os aspectos qualificadores da *accountability* e da coordenação federativa passariam a orientar o redesenho institucional da descentralização. A austeridade 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 do redesenho de instituições adequadas, orientadas segundo tais aspectos.

Em termos globais o “Federalismo Fiscal de Segunda Geração” manteve o foco na esfera fiscal mas agregou enquanto áreas de estudo a dimensão política e posteriormente as demais 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* construídos localmente, de institucionalidades coordenadoras construídas no âmbito das relações intergovernamentais.

2.1- Os modelos Principal *versus* Agente pautados no HBC e no endividamento subnacional

Uma vertente que se dissemina no trato das relações intergovernamentais, desde meados dos anos 1990, e no âmbito das crises financeiras que assolaram notadamente as chamadas economias de transição e os países endividados da América Latina, foi o *Hard Budget Constraint* (HBC). Formulada especialmente no Banco Mundial, rediscute a descentralização sob a influência da Nova Economia Institucional (NEI). O autor de referência é Kornai, responsável por cunhar os termos *Hard Budget Constraint* (HBC) e *Soft Budget Constraint* (SBC).

O modelo teórico explicativo que se constrói é pautado no chamado modelo Principal *versus* Agente, sob a vigência de assimetria de informação, sendo dadas as preferências dos agentes envolvidos. Em termos mais globais, o tratamento lógico das noções de SBC e HBC analisa o comportamento predominante das organizações de suporte financeiro (Principal), se não cobrirão, cobrirão em parte ou no todo o déficit de determinada entidade tomadora (Agente), resolvendo as suas necessidades financeiras, quebrando os limites dados pela restrição orçamentária dessa última.

O ambiente SBC retrataria a situação na qual o Principal não tem habilidade em recusar crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de *default*. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits crescentes, podendo levar, posteriormente, às situações de renegociações de dívida (*bail outs*).

Por contraposição, no outro extremo, teríamos o HBC, situação na qual o comportamento dos agentes é a manutenção do compromisso previamente assumido. O ambiente HBC embutiria um comportamento no qual as organizações “*not receive outside support to cover its deficit and is obliged to reduce or cease its activity if the deficit persists*”(KORNAI et al., 2004, p. 5).

Nesses termos, *Hard* e *Soft Budget Constraint* são duas posições extremas numa escala na qual existem posições intermediárias, posto que a abordagem proposta é pautada em expectativas que podem ser quantificadas segundo uma escala graduada e retratadas pela modelagem econométrica.

O que interessa nessa análise é o tipo de compromisso que se estabelece entre o tomador e o financiador de recursos (Principal e Agente), no momento de uma transação financeira, e as sinalizações que indicam se o acordo empreendido entre ambos será efetivamente mantido ou não. A ocorrência de informação assimétrica entre ambos afeta as expectativas futuras no que tange a esse compromisso, moldando, a priori, os comportamentos.

Pode-se, portanto, resumir as noções SBC e HBC a duas institucionalidades que embutem, cada uma delas, determinados estímulos e penalidades aos agentes que nela se inserem, levando a comportamentos que promovem ou reduzem os riscos da atividade econômica, interferindo nos elementos de alocação e seleção providos pelo mercado.

A situação de SBC envolveria um ambiente de regras fiscais e financeiras pouco rígidas e/ou maleáveis que reduzem os riscos e, com isto, promovem um

estímulo geral ao investimento e ao crescimento. Ela resultaria, no limite, em situações generalizadas de descontrole financeiro e na ineficiência no uso dos recursos. Kornai (1986) destaca os efeitos negativos que um ambiente dessa natureza ocasiona, evidenciando os problemas das iniciativas envolvendo o uso de recursos de terceiros ou creditícios, fora dos termos ditados pela lógica da eficiência econômica, tomada num sentido estrito. Sua abordagem também permite caracterizar o ambiente HBC, no qual vigorariam regras rígidas face a uma restrição orçamentária forte para os agentes.

No caso específico do governo subnacional, o SBC é utilizado como elemento de interpretação das situações orçamentárias flexíveis verificadas nesses âmbitos. A ocorrência do problema do SBC se daria pelo estímulo aos déficits orçamentários e aos gastos para além dos recursos fiscais disponíveis, com o Principal (financiadores privados ou governo central) provendo o socorro financeiro nas situações de dificuldades do Agente (governo subnacional). Por outro lado, o HBC é apresentado como um modelo institucional de referência para a construção de uma nova ordem pautada em restrições fiscais fortes e responsabilidade fiscal (KORNAL, 1986).

O uso dessa abordagem confere fundamentos microeconômicos mais robustos ao tratamento da atuação dos governos subnacionais, ao mesmo tempo que toma como referência o prisma dos detentores de crédito em relações que envolvam cessão de recursos intra e intergovernamentais.

Deve-se pontuar que, por trás dessa concepção teórica, encontra-se uma crítica radical a todo tipo de políticas governamentais de concessão de recursos e de financiamento que fuja da lógica de mercado e promova algum mecanismo de diferenciação dos agentes. Dentre elas podemos citar as remissões, reduções ou postergação de obrigações tributárias (meios fiscais), os empréstimos facilitados ou a taxas subsidiadas, as renegociações de contratos prévios, as extensões de crédito para além dos limites definidos pela eficiência econômica (meios creditícios). Todas essas situações são vistas por Kornai como promotoras do ambiente SBC.

O HBC implicaria, por outro lado, uma sacralização dos contratos entre o Estado e seus credores, e nas relações intergovernamentais, a sua orientação pelos parâmetros da eficiência econômica, e seu compromisso com as obrigações tributárias. A instauração desse ambiente HBC não resulta, todavia, de medidas isoladas e diretas de política, e sim, numa atuação governamental no sentido de um redesenho institucional completo visando alterar as relações fiscais e financeiras que são estabelecidas em diferentes relações em que se encontram Principal e Agente.

Em regra, a aplicação prática do HBC busca formas de redesenhar as instituições prévias, típicas de uma situação de SBC, transitando para uma situação de restrições orçamentárias rígidas. Volta-se para a edificação de instituições que tenham efeitos desencorajadores sobre o comportamento SBC, capazes de interferir nos refinanciamentos posteriores a essas instâncias. Para tanto, exige tornar crível que o Principal não refinanciará o Agente em caso deste não se adequar à sua restrição orçamentária, ou seja, o acordo prévio será mantido.

2.2 – A versão do HBC para países emergentes

Os governos subnacionais de países emergentes endividados, especialmente os da América Latina e os países de transição, passaram, desde o final dos 1990, a ser gradualmente considerados como situações enquadráveis na “síndrome” de SBC. Os processos de descentralização fiscal neles anteriormente verificados teriam agravado a síndrome, passando a requerer, segundo a visão do Banco Mundial, um complexo redesenho institucional.

Nesses casos o SBC é interpretado como sendo a situação em que o governo central assume uma obrigação dos governos subnacionais, desviando-se de um acordo prévio estabelecido, explícito ou implícito, tomando uma atitude que não está definida a priori e contratualmente. Mas não só isso. Além da quebra do acordo, que é o aspecto mais observado, também requer o comportamento oportunista das esferas subnacionais. Ele se caracteriza pelo fato dessas esferas adotarem um comportamento fiscal insustentável por anteciparem o socorro central numa situação de crise. O SBC nesses casos envolveria, portanto, não apenas o desvio da regra mas também o comportamento oportunista da esfera subnacional (NICOLINI, et AL., 2002).

O ambiente HBC, por outro lado, exigiria um processo de responsabilização das esferas subnacionais. Tudo o que impede essa responsabilização passaria a ser tomado como aspecto gerador de SBC, tornando-se passível de transformações por meio de instituições adequadas. Evitar os problemas de SBC equivaleria a instituir mecanismos de responsabilização das esferas subnacionais por suas decisões de gasto e de endividamento. A responsabilização típica do HBC assenta-se pesadamente na noção de *accountability*, nas suas diferentes variantes de defesa, empreendidas pelo mercado de crédito ou pelo denominado mercado político.

Wildasin (1997), um dos primeiros autores a utilizar esse tipo de modelo, foca seu interesse nas situações de socorro central às esferas subnacionais,

construindo um modelo que corrobora a idéia de que os sistemas mais descentralizados apresentariam restrições orçamentárias mais fortes do que os centralizados e que o socorro federal seria mais provável no caso de jurisdições maiores¹².

Estudos mais avançados na temática do HBC, voltados para aplicar a noção em esferas subnacionais de diferentes países, buscaram formas de tornar as restrições a estes governos ainda mais rígidas e detalhadas. Eles identificaram quais seriam as instituições prévias que, num contexto de descentralização fiscal, evitariam os riscos desestabilizadores do problema de SBC (RODDEN, J. A.; et AL., 2003). Segundo essa perspectiva, tais institucionalidades de referência seriam típicas dos países centrais, baseados em economias de mercado e em contextos democráticos. São elas:

1 – Um **mercado de crédito** suficientemente desenvolvido, com um sistema bancário maduro. Esse mercado seria capaz de sinalizar um comportamento inadequado das esferas subnacionais, ao serem avaliadas segundo a sua *performance*, punindo-as com taxas de captação de recursos mais elevadas em caso de comportamento inadequado. Nesses ambientes, as esferas subnacionais estariam sujeitas a *default*, não contando com o aval do governo central, em situações de comportamento financeiro insustentável. A configuração de uma cultura de socorro do governo federal junto às esferas subnacionais teria o efeito de distorcer esses mercados, faria com que os emprestadores continuassem a emprestar, independente da *performance* fiscal do ente, inibindo um possível papel restritivo do mercado de crédito.

Alguns pré-requisitos seriam necessários para a ocorrência dessa institucionalidade: (1) os tomadores (no caso, as esferas subnacionais) não deveriam ter acesso a qualquer mercado cativo de crédito; (2) os emprestadores deveriam ter plena informação acerca dos tomadores; (3) a regra de *no bail out* da parte do governo central deveria ser crível; (4) os tomadores deveriam ser sensíveis aos sinais dados pelo mercado (BIRD; TASSONYI, 2003, apud McCARTEN, 2003).

2 – O **mercado político** seria outra institucionalidade disciplinadora das esferas subnacionais apontada pelos autores. Em situações de democracia consolidada e sob a presença de informações adequadas e de clara responsabilização de funções na esfera vertical, os eleitores teriam um incentivo para punir os representantes políticos que agissem de maneira irresponsável em termos fiscais,

¹² A habilidade de uma localidade para alcançar um *bail out*, ou seja, um socorro do governo central, dependeria positivamente do tamanho, na perspectiva conhecida como *too big to fail*.

utilizando-se do voto para tanto. Nessas realidades, o voto seria um instrumento fundamental utilizado pelos eleitores para exercer o controle da esfera de governo subnacional.

Tais autores consideram que essas duas institucionalidades tendem a não funcionar ou demandam um longo tempo para serem implantadas nos países emergentes. Daí, partem para a proposição da adoção de **restrições hierárquicas** para se atingir a mudança institucional que teria o papel de promover o HBC nos países periféricos. Essas situações equivaleriam a uma atuação firme do governo central através de mecanismos regulatórios que estabelecessem uma hierarquia deste sobre os entes subnacionais. No mínimo estes mecanismos serviriam para constranger o endividamento subnacional em níveis considerados financeiramente sustentáveis, garantindo-se, assim, a sua capacidade de pagar o serviço da dívida subnacional.

No pacote de mecanismos hierárquicos propostos pelos técnicos do Banco Mundial aparece: o estabelecimento na Constituição ou em lei da regra de orçamento equilibrado; as limitações de dívida que restringem os empréstimos apenas a financiamento de capital (regra de ouro) e com cuidadosa definição; o estabelecimento de uma lei de bancarrota de esferas subnacionais desenhada de maneira cuidadosa, especificando como as crises fiscais serão tratadas; o estabelecimento de taxas elevadas de co-responsabilidade e penalidades, nos casos de bancarrota; a criação de cortes politicamente independentes, ou de agências de regulação para realizar o *enforcement* das regras existentes. As Leis de Responsabilidade Fiscal são uma variante dessa proposição de mudança institucional a ser aplicada especialmente nesse tipo de países, dentre os quais o Brasil se enquadraria¹³.

3 – Algumas contribuições e inadequações desses modelos para o estudo dos governos subnacionais no Brasil e agenda para pesquisas futuras

Algumas ponderações críticas devem ser feitas acerca desse instrumental teórico disseminado principalmente a partir do Banco Mundial, consubstanciado na Escolha Pública e na NEI. Grande parte dessas ponderações ainda requer estudos empíricos detalhados a compor uma agenda de pesquisa de longo prazo e neo-institucionalista acerca da teorização sobre os governos subnacionais no Brasil.

¹³ No caso brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecida em 2000 visava predominantemente o controle fiscal e financeiro dos governos estaduais.

A teorização recente do *mainstream* sobre os governos subnacionais traz como contribuição mais relevante as noções de *accountability* e de coordenação federativa. Tais noções, não obstante, têm sido tratadas de forma estritamente subordinada a uma única dimensão: a sustentabilidade financeira e o equilíbrio fiscal. É desta forma que a Escolha Pública e a NEI discutem essas noções. Uma perspectiva efetivamente multidisciplinar é requerida, de maneira que a idéia de sustentabilidade seja ampliada, incorporando, no mínimo, uma noção de sustentabilidade focada na gestão pública. A teoria organizacional aplicada a organizações públicas, da área da Administração, a abordagem da Cultura Política, no plano da Ciência Política e da História Econômica, são enfoques complementares básicos a ser considerados para se conferir uma maior abrangência a idéia de sustentabilidade de um ente subnacional, evitando-se assim, os reducionismos fiscalistas na abordagem do processo orçamentário subnacional, se se deseja iniciar por uma área tradicionalmente tratada pela Economia.

Na relação com a Administração, a consideração do processo orçamentário dos governos subnacionais deve ir além das análises dos resultados fiscais e orçamentários, como tem sido praxe. É necessário tratar os processos envolvidos nessa atuação, o que perpassa todo processo orçamentário e os aspectos culturais nele envolvidos: do planejamento de longo e médio prazos, elaboração e execução orçamentária à avaliação de resultados, todos tomados não apenas sob o ponto de vista da eficiência e da eficácia mas também da efetividade¹⁴. Deve-se frisar que a perspectiva da cultura organizacional é fundamental para que se entenda como de fato se verifica o processo orçamentário. Isso exige um diálogo próximo com as análises da Administração Pública bem como o tratamento histórico da atuação do governo subnacional em questão. Na relação com a Ciência Política, o processo orçamentário subnacional deve ser entendido como sendo mais do que um aparato técnico: um instrumento político por excelência, aspecto essencial para se discutir o funcionamento do Estado em qualquer dos seus níveis¹⁵. No caso específico dos governos locais no Brasil, a análise proveniente da História e calcada na Cultura

¹⁴ Critério de avaliação de resultados que se pauta na aferição do alcance qualitativo de determinado gasto, com base em indicadores que reflitam o sentido último do mesmo. Em conjunto com a eficiência (o gasto ao menor custo), a eficácia (gastar o que se planejou) completam os critérios de avaliação típicos da Administração Pública.

¹⁵ O autor Fabrício Augusto de Oliveira, da Economia do Setor Público, é quem tradicionalmente advoga essa visão do orçamento no Brasil, conforme se encontra em Oliveira (2010).

Política Brasileira¹⁶ muito avançou em termos do tratamento das práticas políticas e das institucionalidades costumeiras típicas deste âmbito.

Por outro lado, no plano do Federalismo, deve-se pontuar que a inserção federativa dos entes subnacionais não pode ser discutida de forma adequada considerando-se o modelo Principal *versus* Agente (AFFONSO 2003). As relações intergovernamentais numa Federação têm uma complexidade maior do que aquela estabelecida entre credor e devedor, definida num plano eminentemente financeiro. Existe um componente de autonomia política, além das relações que se verificam no interior desses entes, que fazem dos mesmos sistemas complexos, não redutíveis a relações hierárquicas estabelecidas legalmente por meio de acordos financeiros ou regras legais. A relação federativa passa necessariamente por processos de negociação e de cooperação inter e intragovernamentais, verificadas no tempo e que não se traduzem necessariamente numa regra legal mas geralmente em práticas costumeiras. Uma mudança legal pode ser condição necessária mas não suficiente para alterar o perfil dessas relações. Um tratamento adequado desse aspecto fundamental para a análise dos governos subnacionais no Brasil requer um diálogo mais efetivo com a Ciência Política inserindo o seu trato acerca dos sistemas federativos e de suas características fundamentais.

Em resumo, são necessários recursos teóricos mais robustos dos que aqueles providos pelo *mainstream* visando tratar teoricamente e de maneira adequada os governos subnacionais no Brasil. O foco em processos cumulativos e dinâmicos e a consideração do objeto de análise como sendo um sistema complexo requer um instrumental teórico, desde a Economia, com capacidade para estabelecer relações causais e articular de forma adequada as diferentes áreas de conhecimento envolvidas. A perspectiva multidisciplinar é essencial, entendida a multidisciplinaridade não apenas como sendo a consideração de variáveis de outros campos de estudo, submetendo as mesmas ao individualismo metodológico, como ocorre na Escolha Pública e na NEI. A relação da Economia com as demais ciências não deve ser de imperialismo e sim de convivência federativa¹⁷. A proposta teórica de Geoffrey Hodgson pode ser uma estratégia de articulação das diferentes visões, possibilitando hierarquizar as abordagens e dar-lhes sentido. Um conceito específico desse autor, o de rotinas organizacionais, objeto de interesse da Administração, da Microeconomia e mesmo de Hodgson, num campo mais aplicado, pode ser um ponto

¹⁶ Utilizando autores tradicionais tais como Sérgio Buarque de Holanda, Oliveira Vianna e Raimundo Faoro.

¹⁷ Reproduzindo os termos de Hodgson (2004, p. 405).

de partida. Este é um componente teórico promissor tendo em vista o seu caráter dinâmico, capaz de prover uma microeconomia que seja adequada à complexidade da esfera governamental subnacional brasileira.

Referências Bibliográficas

- 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.
- 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, p. 75-102, 2004.
- AGHÓN, G. . Descentralización fiscal: marco conceptual. **Serie Política Fiscal CEPAL**, Santiago, n. 44, 1993.
- 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, p. 103-125, 2004.
- BUCHANAN, J. M.; WAGNER, R. E. . **Democracy in deficit**: the political legacy of Lord Keynes. New York: Academic Press, 1977.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Manual revisado de transparência fiscal**. 2001. Disponível em: <http://www.sefaz.ap.gov.br/curso_de_financas/data/pdf/P-13-1.pdf> 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 de jan 2010.
- HODGSON, G. M. . **The Evolution of Institutional Economics**: Agency, Structure and Darwinism in American Institutionalism, London and New York: Routledge, 2004.
- _____. **Meanings of methodological individualism**. Journal of Economic Methodology. 14:2, 211–226, June, 2007.
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS. **Federalismo fiscal, principios y teoria**. Guadalajara, Mimeo, 1996.
- KORNAI, J. . **The soft budget constraint**. Kyklos, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986. Disponível em: <<http://www.kornai-janos.hu/Kornai1986%20The%20Soft%20budget%20Constraint%20-%20Kyklos.pdf>>. Acesso em 11 janeiro de 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 janeiro 2010.
- McCARTEN, W. J. . The challenge of fiscal discipline in the Indian States. In: RODDEN, J. A.; GUNNAR S. E.; LITVACK, J. (Ed.). **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. 2003. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/cd/india.pdf>>
- Acesso em: 10 de fev. 2005.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus, 1980.
- NICOLINI, J. P. et al. **Decentralization, fiscal discipline in sub-national governments and the bailout problem: the case of Argentina**. Washington: Inter-American Development Bank. 2002. Disponível em: <<http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-467.pdf>>. Acesso em: 2 jul.
- OATES, W. E. . **Studies in fiscal federalism: economists of the twentieth century**. England.Mimeo, 1991.
- _____. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. International Tax and Public Finance, 12, p. 349–373. Springer Science + Business Media, Inc. Printed in the Netherlands. 2005. Disponível em: <http://econweb.umd.edu/~oates/research/2ndGenerationFiscalFederalism.pdf> Acesso em: 11 janeiro 2010.
- OLIVEIRA, F. A. de. . **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PRUD'HOMME; R.; SHAH, A. Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes. In: **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Org: Rezende, F. Oliveira, F. A.. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, p. 63-99, 2004..
- REZENDE, F. . **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- RODDEN, J. A.; ESKELAND, G. S.; LITVACK, J. . **Fiscal decentralization and the challenge of hard budget constraints**. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press, 2003.
- 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/WDSContentServer/WDS/IB/1997/11/01/000178830_98101904061289/Rendered/PDF/multi_page.pdf> Acesso em: 18 de janeiro de 2010.