

Repensando o federalismo fiscal: uma avaliação crítica*

Vito Tanzi**

I. Introdução

Devo começar a minha apresentação fazendo duas confissões, por uma questão de total transparência e honestidade intelectual. A primeira é que não me considero um especialista em federalismo fiscal, embora, ao longo dos anos, tenha publicado vários trabalhos e coeditado dois livros sobre o assunto. Veja as referências. A verdade é que não tenho dedicado e não dedico muito tempo para pensar, ler ou escrever sobre questões de federalismo fiscal. Quando eu lecionava em cursos de pós-graduação em finanças públicas, há muitos anos, raramente abrangia o federalismo fiscal, um assunto que naquela época não era popular. Devo acrescentar que não considero esta falta de atenção como uma insuficiência grave porque, às vezes, não ser um estudioso em tempo integral de um assunto tem a vantagem de não ser captado pelo grupo de pensamento da moda sobre o assunto. Consequentemente, é possível abordar uma perspectiva inovadora, embora nem sempre correta, para a análise de uma questão.

A segunda confissão é que as minhas observações sobre os países federais ao longo dos anos geralmente aumentaram o meu ceticismo sobre alguns dos méritos que os especialistas atribuem ao

* Documento escrito para apresentação no “18º Seminário de Federalismo Fiscal 2015”, Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Buenos Aires, 5 de junho de 2015.

** Ex-diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional.

federalismo. Nestas observações, frequentemente vi mais problemas do que os benefícios indicados por alguns especialistas. Obviamente, os que apoiam o federalismo poderiam argumentar que o problema pode não estar no sistema em si mesmo, mas na maneira em que os governos o implementam, mas isso pode ser dito para qualquer instituição. Alguns argumentam que o principal problema é a falta de recursos financeiros para os governos municipais. Outorgando-lhes mais poderes fiscais, eles seriam capazes de resolver os principais problemas do federalismo.

Na primeira parte da minha apresentação vou analisar alguns aspectos gerais do federalismo fiscal e sugerir alguns motivos pelos quais o federalismo fiscal se tornou popular entre os economistas e os especialistas de ciências políticas nas últimas décadas. Na segunda parte do documento coloco a ênfase nas dificuldades, confiando em minhas observações e, em algum ponto, nas experiências de vários países, incluindo a Argentina, o Brasil e a Itália.

II. Antecedentes históricos

Atualmente, o federalismo fiscal é um objeto de estudo popular de estudantes de economia e de ciências políticas. Existem também pressões sobre os governos de vários países para que se tornem federais ou para que se tornem mais federais e muitos artigos e livros são publicados continuamente sobre o assunto. Veja as referências sobre três livros novos prestes a serem publicados. Algumas décadas atrás isso não acontecia. Em 1959, Richard Musgrave publicou seu influente e seminal livro, *Teoria das Finanças Públicas*, de 628 páginas, que se tornaria uma bíblia para os estudantes de finanças públicas. Em um livro que parece abranger em detalhe todos os assuntos relevantes de finanças públicas, ele dedicou apenas três páginas (179 a 182) ao que chamou de “finanças multiníveis”. Para ele, o federalismo fiscal era um assunto de importância secundária, que não merecia mais do que 0,5 por cento da extensão total de seu livro.

Em um livro a ser publicado, Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio, dois grandes especialistas em federalismo fiscal, mencionaram que Adam Smith dedicou poucas palavras aos governos municipais. A pouca atenção de Richard Musgrave e de Adam Smith pode parecer surpreendente atualmente. No entanto, isso não poderia ser atribuído à ignorância destes primeiros escritores. Essa pouca atenção parece menos surpreendente quando vista em um contexto histórico.

A contribuição que fez do livro de Musgrave uma referência essencial durante décadas para os especialistas em finanças públicas foi a nova organização das atividades do setor público em uma trilogia que se tornou padrão entre os especialistas em finanças públicas: alocação de recursos, estabilização da economia e redistribuição da renda. As atividades econômicas dos governos eram vistas por Musgrave como estando orientadas à promoção desses três objetivos, ao mesmo tempo, na década de 1950, quando o papel econômico do Estado (e os impostos e o gasto público que implicava) estava crescendo a passo rápido, especialmente nos países mais ricos e desenvolvidos, que naquela época claramente incluíam a Argentina.

Em 1959, a “Revolução Keynesiana” estava a pleno vapor e atingiu o auge de sua popularidade; a redistribuição da renda estava sendo promovida por meio de políticas conectadas com políticas sociais vinculadas à criação de Estados-Providência; e a distribuição de recursos estava atraindo muito mais a atenção dos economistas do que no passado. “Bens públicos”, “bens semi-públicos”, “concorrência

monopólica”, “externalidades”, e outras assim chamadas “deficiências do mercado” eram “deficiências” que, como argumentavam, justificavam a intervenção do governo e estavam atraindo mais atenção do que no passado.

Ao refletir sobre a perspectiva compartilhada pela maioria dos economistas da época, Musgrave acreditava que a estabilização da economia “deve ser desempenhada amplamente no nível [governo] central”, como tentou fazer o presidente F. D. Roosevelt, com o gasto público para obras públicas durante a Grande Depressão, e como tinha sido defendido por Keynes em sua Teoria Geral.

Visando promover uma melhor distribuição de renda, pode ser útil distinguir duas fases históricas na busca desse objetivo. Durante séculos os governos no poder sentiam alguma obrigação moral ou, talvez, cautelar, em relação aos pobres, indivíduos *merecedores*, incluindo órfãos, viúvas, deficientes físicos, deficientes mentais e outros, indivíduos que, apesar de seus esforços, não podem cuidar de si mesmos, em uma época em que não havia redes de segurança, com exceção das famílias ampliadas. Essa obrigação moral era desempenhada pelas atividades das sociedades de assistência mútua e pelas organizações religiosas. Essa atividade requeria a identificação de indivíduos pobres “merecedores” e essa identificação era possível apenas localmente, onde membros da comunidade e/ou membros de paróquias tinham íntimo conhecimento daqueles que moravam em sua comunidade e de suas condições econômicas e físicas. Estritamente falando, não era redistribuição das condições de renda na acepção moderna do termo, mas assistência para aqueles que não podiam cuidar de si mesmos *como um ato de caridade*.

A função de redistribuição que Musgrave tinha em mente e que as novas políticas sociais estavam promovendo era diferente. Não estavam orientadas a indivíduos específicos que não podiam cuidar de si mesmos, mas a categorias ou grupos cujas condições mereciam ser melhoradas. Não era mais considerada caridade, mas refletia uma obrigação dos governos em relação aos cidadãos, e prerrogativas ou direitos por parte de algumas categorias de cidadãos *vis à vis* ao resto da sociedade e ao governo que representava o todo da sociedade. Essa assistência começou a ser influenciada por estatísticas sobre distribuição de renda, tais como o coeficiente Gini e percentis na distribuição da renda total, e pelo objetivo de proporcionar alguma manutenção de renda e alguns valores mínimos de serviços básicos, tais como educação, saúde, alimentação para os pobres, assistência para

grandes famílias e assim por diante. Essa função redistributiva poderia ser desempenhada apenas pelo governo e, principalmente, pelo governo nacional, que era o nível capaz de arrecadar os recursos necessários e de aplicar os mesmos padrões para todos os cidadãos.

Tanto a função de estabilização quanto a de redistribuição aumentaram significativamente o papel econômico do Estado e grande parte ou todo aumento surgia do governo central. Isso mudou a importância relativa anterior do papel econômico dos diferentes níveis de governo nos países federais. Os níveis de gasto público e de impostos aumentaram rapidamente e grande parte ou todo o aumento ocorreu no nível de governo central. Por exemplo, nos Estados Unidos a parte de gasto público total contabilizado pelo governo federal (ou seja, central) subiu de menos de trinta por cento do total antes da Grande Depressão (e menos de três por cento do PIB), para aproximadamente 70 por cento (e acima de 20 por cento do PIB) do total muito maior após a guerra. Como uma parte do PIB, o gasto público contabilizado pelos governos subnacionais mudou pouco.

Devido ao alto custo dos programas de bem-estar universal; devido à maior capacidade de tributação dos governos centrais; e porque os Estados-providência requeriam a prestação de alguns padrões mínimos de serviços públicos para todas as pessoas em um país, Musgrave considerou natural, em seu livro, a atribuição da função de redistribuição do Estado (em sua versão moderna do direito constituído) ao governo nacional.

Isso deixa a terceira função do governo, a mais tradicional de atribuição recursos para os amplamente definidos bens públicos e ocasionalmente de prestar assistência a indivíduos específicos em dificuldade. Quando Musgrave estava escrevendo seu livro, na década de 1950, os economistas estavam descobrindo e prestando muita atenção em novas “deficiências do mercado”. Havia uma sensação generalizada de que o mercado tinha falhado dramaticamente durante a Grande Depressão, quando o desemprego nos EUA atingiu a marca de 25 por cento. O fracasso do mercado em áreas específicas foi a justificativa econômica mais tradicional e importante para a existência de um governo em uma comunidade. O mercado fracassou na atribuição de recursos para meros bens públicos no nível nacional (tais como gastos em defesa, prestação de Justiça, segurança e similares) e também no nível de municipalidades e comunidades urbanas (como com a prestação de coleta de lixo, a aplicação da lei de saneamento básico, iluminação pública, provisão e manutenção de

rodovias locais e assim por diante). O mercado também fracassou devido a ocasionais práticas monopólicas, às externalidades, à existência de mercados incompletos, à falta de alguma informação básica e assim por diante. Essas deficiências do mercado, supunha-se, necessitavam de intervenção governamental tanto para manter o mercado funcionando o melhor possível quanto para evitar abusos e corrigir as deficiências mais naturais e inevitáveis (como, por exemplo, as geradas pelos bens públicos e as externalidades).

Dependendo do tipo de fracasso, a intervenção necessária poderia vir do governo central (como em defesa e bens públicos e infraestrutura de alcance nacional) ou dos governos subnacionais (em bens públicos mais locais, regionais ou municipais, iluminação pública, coleta de lixo, operação e manutenção das ruas da cidade e assim por diante). Se as deficiências do mercado tinham uma dimensão *nacional*, como alguns problemas ambientais, requereriam a intervenção do *governo nacional*. Caso contrário, em um sistema federal, a intervenção poderia ser deixada para os governos *municipais*.

A discussão acima seguiu o que chegou a ser chamado de papel “normativo” do Estado, o papel que vê o governo como um instrumento capaz de corrigir as deficiências do mercado e melhorar o bem-estar dos cidadãos, impondo algumas *normas nacionais*. Implicitamente assumia que os decisores políticos tinham as ferramentas, a sabedoria, o conhecimento e o desejo para promover o interesse público através da intervenção pública. Os decisores políticos não poderiam ter inclinações pessoais ou políticas que contrastassem com o objetivo acima e não poderiam ser corruptos ou incompetentes. Além do mais, suas ações deveriam ser capazes de aumentar o bem-estar da cidadania, sem restringir a liberdade final. A literatura econômica relevante reconheceu há muito tempo uma potencial compensação entre os dois objetivos. Também assumia que a existência, imposta historicamente, de instituições políticas, tais como acordos constitucionais, não restringiriam os governos na busca de suas políticas.

A expansão do papel econômico do Estado na área social começou com as reformas sociais de Bismarck na Alemanha, na última década do século 19, seguido por reformas similares em vários países europeus. Essa expansão foi aprofundada pelas políticas do *New Deal* de Roosevelt, nos EUA durante a Grande Depressão, e foi ainda mais ampliada por reformas em outros países, especialmente as re-

formas em bem estar social de Beveridge no Reino Unido, no fim da década de 1940, e também as reformas peronistas na Argentina na mesma época.

Nem todos receberam bem essa expansão que ia contra a ideologia do *laissez faire* que tinha sido dominante entre os principais economistas nas décadas anteriores. Alguns oponentes dessa expansão estavam preocupados com o impacto que essas reformas sociais teriam sobre a *liberdade pessoal* ou sobre a *atitude em relação ao trabalho* por parte de alguns indivíduos, como Alexis de Tocqueville tinha se preocupado um século antes. Em um livro de muito sucesso — O caminho da servidão — originalmente publicado em 1944, F.A. Hayek argumentou que o planejamento econômico que, naquela época, frequentemente acompanhava a expansão do papel econômico do Estado, levaria a restrições políticas e ao aumento do número de governos autoritários. Alguns oponentes estavam preocupados, como tinha estado Tocqueville, com o impacto que os novos programas do governo poderiam ter sobre os *incentivos* e sobre o crescimento econômico. Nas décadas de 1950 e 1960 os economistas prestaram mais atenção ao impacto do círculo vicioso da pobreza em beneficiários da previdência e aos impostos cada vez mais altos sobre trabalhadores e investidores. Veja Sandel, 2013, Capítulo 2; e Tobin e Wallis, 1968.

Alguns economistas e cientistas políticos que estavam desenvolvendo a então nova Escola da Escolha Pública, como James Buchanan, redescobriram o que aqueles que contribuíram para a muito antiga escola italiana, a “*Scienza delle Finanze*”, tinham conhecimento no século 19: que não apenas o mercado podia fracassar, mas também os governos. Eles chamaram a atenção para os *limites constitucionais* que existiam sobre os governos nacionais em países federais, para restringi-los, como existiam nos EUA, na Suíça e em vários outros países. Como foi mencionado anteriormente, a expansão do papel econômico em um governo *central* tinha sido acompanhada por uma grande transferência do poder político dos governos municipais para o governo central.

As críticas assinalam que o novo papel do Estado, especialmente nos EUA, entra em conflito com as diretrizes da Constituição dos Estados Unidos. Como disse Hayek: “O resultado mais importante da época socialista... foi a destruição da tradicional limitação sobre o poder do Estado.” —veja A Constituição da Liberdade, p. 373—. Durante o *New Deal* nos Estados Unidos houve uma acalorada disputa política, que envolvia a administração Roosevelt e o Supremo Tribu-

nal, sobre a expansão do poder que a administração requeria para poder introduzir as políticas do *New Deal*, políticas que eram solidamente resistidas por alguns círculos e por alguns estados.

Economistas liberais, como Hayek e, mais tarde, economistas e cientistas políticos da *Escola da Escolha Pública*, destacaram que o objetivo original do governo federal dos EUA foi a limitação do poder do governo, visando preservar, em sua opinião, a liberdade econômica e política dos cidadãos. Veja os Documentos Federalistas, 1982. Um país “unitário”, com instituições democráticas nas quais todos os cidadãos têm o poder de votar, correria o risco de que a maioria pudesse (democraticamente) votar em políticas econômicas, como as do Estado-Providência, que poderiam ser vistas como prejudiciais pelas minorias e, especialmente, pelas minorias com renda e patrimônio mais elevados. Como Buchanan colocaria em Buchanan e Musgrave, 1999, p. 21, seu livro —The Calculus of Consent, 1962, em coautoria com Gordon Tullock— foi essencialmente “... um ataque intelectual sobre a ...regra majoritária...”. Ele acrescentou: “...nossa pesquisa ofereceu apoio para os limites constitucionais no exercício da autoridade política”.

Assim sendo, sem limites constitucionais e *governos subnacionais sólidos*, na opinião dos críticos conservadores, deveria haver grandes riscos de perda de liberdade econômica. Conservadores e liberais, os economistas frequentemente tiveram que repetir essa advertência ao longo dos anos. Deveria tornar-se um artigo de fé para o Partido Republicano dos EUA e, recentemente, para os expoentes do assim chamado Tea Party, dentro do Partido Republicano.

III. Sobre a teoria de federalismo fiscal

Nenhum país originalmente escolhe ser “unitário” ou “federal” baseando-se em uma cuidadosa avaliação de custo-benefício do que escolhe. As “federações” de hoje em dia, incluindo a Argentina, o Brasil, o México, os Estados Unidos, a Índia, e algumas outras, tornaram-se “federações” por motivos históricos ou políticos, não econômicos. Quando esses países surgiram como entidades políticas (frequentemente após se tornarem independentes e após a agregação de vários territórios em uma única entidade política), eles promulgaram constituições que estabeleciam regras para guiar suas “finanças multiníveis”.

Alguma descentralização era inevitável por causa do tamanho dos territórios e das dificuldades de comunicação que existiam naquela época. Teria sido pouco realista ter muitas decisões tomadas por um governo central em uma época em que comunicar-se requeria meses. Desde o começo esta realidade proporcionou alguma independência administrativa de fato para as regiões mais distantes. Por exemplo, na China, que era um país unitário, isso levou ao ditado popular que diz que “as montanhas são altas e o imperador está muito longe”. Isso implicava que os mandarins, que representavam o imperador nas províncias, tinham significativa amplitude administrativa em suas operações cotidianas nas províncias. Obviamente, no mundo de hoje, a comunicação não é mais um problema e as sondagens e outras fontes podem proporcionar informação rápida e significativa para uma administração central sobre as preferências e necessidades locais. Consequentemente, o argumento de que os administradores locais conhecem melhor as preferências e as necessidades dos cidadãos de uma região ou cidade em particular não é mais um argumento convincente para um acordo federal.

Uma vez promulgadas, as constituições continuam guiando os acordos políticos e institucionais e restringem as políticas, porque as constituições não são fáceis de mudar, com exceção das margens, por emendas ocasionais ou por governos que se tornaram autoritários e que, assim, sentem que não estão limitados por regras constitucionais. Por causa disso, e apesar dos benefícios ou dos custos que a escolha inicial possa impor no longo prazo sobre um país em um mundo instável, os países federais continuam sendo “federais”. No entanto, em muitos casos, por causa de constantes mudanças econômicas, tecnológicas e sociais, os acordos iniciais podem criar es-

três e tensões quase tectônicas entre os níveis de governo, assim como também dificuldades para os cidadãos. Frequentemente, eles contribuem para desequilíbrios fiscais horizontais e verticais, como agora existem em várias federações e especialmente nos países latino-americanos. Esses desequilíbrios fiscais acarretam altos custos econômicos como vários economistas têm assinalado.

Nas últimas décadas, as pressões dos representantes políticos de regiões em particular, frequentemente mais ricas, em países que originalmente tinham sido “unitários”, tais como a Espanha e a Itália, produziram características “federais” nesses países, enquanto que, ao mesmo tempo, alguns países “federais”, tais como os EUA e o Reino Unido, viram o poder econômico de seus *governos nacionais* crescerem desproporcionalmente.

O aumento da popularidade do “planejamento econômico” durante os anos antes da Segunda Guerra Mundial e a criação de Estados-Providência após a guerra em países que historicamente tinham sido federais levaram inevitavelmente à tensão entre o governo central e os governos subnacionais. O motivo era que o planejamento econômico e os novos programas de gasto eram agrupados em *governos nacionais* e aumentavam o poder daqueles governos dentro das estruturas federais. Essa tensão foi a principal contribuição para o crescimento da literatura moderna sobre federalismo fiscal, uma literatura que existiu com dificuldades até a década de 1950.

Essa nova literatura se desenvolveu amplamente como uma reação à expansão do papel econômico do *governo nacional*. Cabe acrescentar que sempre houve algum conhecimento de que as *cidades*, como distinguidas de regiões, *províncias* ou “*estados*,” têm necessidades especiais e, assim, requerem alguns recursos fiscais sobre os quais elas têm algum controle, visando lidar com várias necessidades municipais específicas e alguma independência administrativa. Os decisores políticos nas distantes cidades capitais não podem tomar decisões eficientes sobre essas necessidades específicas da cidade, que podem necessitar de atenção imediata. Até mesmo os estados reconheceram essa necessidade e outorgaram algumas responsabilidades administrativas e fiscais para as cidades como, por exemplo, na França. Em muitas dessas cidades os prefeitos agora são eleitos e as cidades podem cobrar alguns impostos municipais e impor algumas taxas por serviços públicos.

A literatura do federalismo fiscal começou com uma inclinação claramente conservadora. Especialmente nos primeiros anos, era am-

plamente gerada nos EUA e estava influenciada pela história e pelas instituições desse país. No século 19, os Estados Unidos travaram uma “guerra civil” sangrenta ou, como alguns a definiriam hoje, uma “guerra entre os estados”, para manter o país unido como uma entidade política. As fricções entre os estados do sul e do norte e entre o governo federal e especialmente os estados sulinos, continuaram até os dias de hoje. Era inevitável que a expansão de poder econômico e de gasto público *no nível federal* encontrassem resistência em partes de alguns estados e fossem criticadas pelos economistas e cientistas políticos conservadores. Especialmente os primeiros escritos sobre federalismo fiscal, por Hayek, Tiebout, Buchanan, Oates, Olson, e alguns outros, revelavam as inclinações políticas dos autores, da mesma maneira como as três páginas da Musgrave, em sua *Teoria das Finanças Públicas*, revelava a sua.

Em um artigo de 1939, Hayek teorizou que uma estrutura federal poderia ajudar a restringir o gasto público, torná-lo mais eficiente e, presumivelmente, promover o crescimento econômico, pontos de vista que continuam sendo sustentados atualmente por alguns especialistas. Charles Tiebout, em seu documento de 1956, argumentou que no sistema federal, onde “os consumidores-eleitores são totalmente móveis”, deveria haver concorrência entre as jurisdições que devem gerar uma solução de “tipo de mercado” para quanto é gasto publicamente e quanto é arrecadado. Os consumidores-eleitores em cada jurisdição local, em um país federal como os Estados Unidos, revelariam suas preferências sobre os pacotes locais de bens públicos e impostos locais disponíveis nas diferentes jurisdições, “manifestando sua posição” e mudando para as jurisdições com os pacotes fiscais mais de acordo com suas preferências. Não deveria haver a necessidade de identificar uma *função de bem-estar social* sobre parte de um governo nacional onisciente. A concorrência entre as jurisdições locais ajudaria a promover a eficiência e a manter o gasto público e os impostos baixos. O documento de Tiebout proporcionou uma sólida defesa teórica de um federalismo fiscal com características americanas. Esse documento se tornou um dos trabalhos mais citados em economia, apesar de suas fortes ou, diriam alguns, irrealistas, suposições sobre a mobilidade, a disponibilidade de informação, o conhecimento dessa informação por parte do cidadão médio, os custos financeiros e psicológicos de mudar-se de um “estado” ou condado americano para outro e outros fatores.

O primeiro documento de Hayek, o documento de Tiebout e um influente livro de Oates, publicado em 1972, salientam as características do federalismo que, segundo eles, promoveria a eficiência e o crescimento econômico, enquanto restringiria o crescimento do gasto público e do poder político do governo. Como já foi mencionado, as décadas de 1960 e 1970 viram o crescimento da Escola da Escolha Pública, associada a James Buchanan, Gordon Tullock, e outros, nos EUA, e a Alan Peacock, Francesco Forte e outros, na Europa. Essa escola acreditava que o federalismo fiscal deveria ser uma maneira de restringir um estado Leviatã que tenta expandir seu poder e suas atividades em detrimento da liberdade econômica e dos incentivos econômicos. Veja Rodden. 2003.

Cabe destacar que a maneira de pensar acima mencionada, que continua sendo influente na nossa época, baseava-se na história dos EUA e em seus acordos constitucionais. Nos EUA, desde meados do século 19, os governos municipais necessitaram manter equilibrado seu atual orçamento anual. Eles só podem contrair empréstimos para projetos de capital e não podem pedir ou esperar obter transferências federais quando se deparam com dificuldades. No entanto, nos EUA, atualmente, os programas federais cofinanciam vários programas locais. Agora eles cofinanciam mais de 30 por cento do total do gasto dos governos municipais. Cabe destacar, no entanto, que esses são programas que o governo federal tem interesse em financiar, não os programas escolhidos pelos governos municipais. Assim, o poder político depende do governo federal.

Esse cofinanciamento outorgou ao governo federal dos EUA alguma influência sobre os programas dos governos subnacionais, às vezes obrigando estes últimos a gastarem dinheiro de uma maneira que não reflete suas primeiras escolhas. Apesar das regras de equilíbrio orçamental, muitos estados e municipalidades acumularam grandes responsabilidades não cobertas, em aposentadorias e em outras áreas. Essas são responsabilidades que não podem ser controladas com as regras de equilíbrio orçamental que se aplicam à contabilidade de caixa. Alguns municípios, como Detroit recentemente, decretaram falência quando sua receita corrente não foi capaz de cobrir os custos de aposentadorias ou dos salários vigentes ou os pagamentos de juros sobre suas dívidas. Alguns estados também chegaram perto da falência durante a recente crise. Cabe destacar que a alavancagem na influência é na maioria das vezes em uma direção: os governos subnacionais têm pouca in-

fluência sobre o governo federal com exceção das decisões da legislatura nacional.

A Constituição dos EUA outorga muita liberdade aos governos municipais na determinação dos impostos que podem usar e em como gastar a receita que arrecadam. Ao longo dos anos, a consequência foi o surgimento da concorrência fiscal entre os estados. Veja Capítulo 3, em Tanzi, 1995. No entanto, por muito tempo, quando os impostos e o gasto eram baixos, e quando a maior parte dos locais não tinham repercussões ou efeitos transfronteiras significativos, as atividades de concorrência fiscal foram limitadas e os acordos existentes foram vistos como realistas e eficientes. A Grande Depressão mudou essa situação, por outorgar ao governo federal um papel drasticamente maior.

Quando a sociedade não está mais estática, mas está exposta a mudanças dinâmicas e significativas, é provável que ocorram dificuldades com os rígidos acordos existentes. Um sistema federal seria capaz de ajustar-se e adaptar-se a uma expansão do papel econômico do estado, ou a outras mudanças sociais e tecnológicas. Inevitavelmente, tais expansões requerem um esclarecimento sobre como esse nível de governo será responsável pelas *novas* atividades públicas ou pelas *novas* decisões sociais. Existiria uma necessidade de esclarecimento em pelo menos três áreas:

- a) a atribuição de *poder político* entre os diferentes níveis de governo, em relação às novas responsabilidades. Em outras palavras, quem vai tomar as decisões?;
- b) a atribuição de *ferramentas fiscais complementares* necessárias para lidar com as novas funções do governo (impostos, gasto, dívida pública); e
- c) o *aumento da importância no mundo moderno da atribuição de responsabilidade para tomar decisões normativas*, para reduzir os *conflitos normativos e a concorrência*. Por exemplo, qual nível de governo terá o poder de regulamentar as ações ou os comportamentos em particular de indivíduos e empresas em áreas tão diversas como meio ambiente, mercado financeiro, grandes investimentos, padrões de segurança, imigração, exploração de recursos naturais, regulamentações da construção civil; ou até mesmo em acordos e atividades sociais tais como casamento

igualitário, aborto, direitos dos homossexuais, direitos das minorias e da mulher e assim por diante. A concorrência normativa pode se tornar tão importante quanto ou até mesmo mais importante que a concorrência fiscal.

Em um mundo globalizado, onde o dinheiro, o capital, a poluição, o povo, os bens e serviços, as atividades criminais e assim por diante não param nas fronteiras regionais (ou até mesmo nacionais), quanta diversidade se pode permitir que exista entre as regiões do mesmo país em padrões básicos e em ações particulares? *Quanto maior for o sentimento da comunidade de necessidade de uniformidade*, ou de padrões mínimos para os serviços públicos dentro de um país, *mais sólido se torna o argumento para outorgar mais poder ao governo nacional*. (Obviamente que o poder adicional chega com o perigo de potencial redução dos direitos das minorias como enfatizaram Hayek, Buchanan e outros). Como exemplo, se a tributação dos cigarros for local, os fumantes vão comprá-los onde são mais baratos, impondo maiores custos sobre os sistemas nacionais de saúde e também sobre os lugares onde moram. Se um governo regional proíbe o uso de algumas drogas, tais como maconha, enquanto outros não, os usuários de drogas vão comprá-las onde estiverem disponíveis.

Os contratos sociais implícitos feitos muito tempo atrás entre os diferentes níveis de governo (contratos frequentemente ratificados em constituições) estão entrando cada vez mais em conflito com o desenvolvimento e as tendências atuais que invocam a necessidade de reinterpretar as constituições. Nos EUA, esse conflito tem colocado aqueles que querem continuar dependendo da intenção original da Constituição (os assim chamados “originalistas”, como o ministro da Suprema Corte dos Estados Unidos, Antonin Scalia) em comparação com aqueles que argumentam por uma interpretação mais moderna e flexível da Constituição dos EUA. O direito de portar armas, o direito de casar indivíduos do mesmo sexo, o direito de fumar maconha e questões similares têm se tornado áreas de controvérsia em debate nos EUA, sobre qual nível de governo deveria fazer as regras. Os direitos estaduais frequentemente evitam a aplicação de padrões nacionais, apesar de repercussões interestaduais. É preocupante que muitas dessas questões terminem sendo decididas por uma decisão cinco-a-quatro dos nove juizes do Supremo Tribunal dos EUA. Assim, a aleatoriedade do momento para nomear os juizes do Supremo Tribunal termina decidindo os poderes relati-

vos dos diferentes níveis de governo. A posição de um juiz pode fazer a diferença.

A nem sempre clara, ou frequentemente vaga, atribuição de responsabilidades de constituições entre os diferentes níveis de governo, e indiretamente entre as instituições que representam os diferentes níveis, tem gerado problemas adicionais. Em um sistema federal, cada nível de governo tem algum poder de gerar regulamentações para seu território. O problema é que os governos subnacionais estão agrupados em governos maiores que levam a sobreposição de regulamentações. Algumas áreas podem ter dois ou três conjuntos de reguladores. Especialmente quando os *recursos fiscais* dos governos se tornam mais escassos, existe um incentivo de substituir as decisões sobre impostos e gastos com regulamentações. Veja Tanzi, 1998. O poder regulamentar tende a ser abusado, contribuindo para o fenômeno burocrático. A burocracia gera barreiras administrativas para as atividades econômicas e, assim, ineficiência. A coordenação na promoção ou aplicação de regulamentações entre os diferentes níveis de governo sempre foi difícil. E tem se tornado até mesmo mais nos últimos anos. Isso tem levado a um problema que pode ser definido como “inconsistência institucional”.

Essa “inconsistência institucional” ocorre, por exemplo, quando uma instituição que representa um determinado nível de governo, como um município, autoriza uma atividade, como a construção de um grande edifício em uma área em particular, e depois de muito trabalho já feito e muito dinheiro gasto, uma instituição de um nível de governo diferente ordena que seja demolida ou modificada. Não é raro isso acontecer. Em alguns casos, tem levado a enormes perdas financeiras, como aconteceu em alguns exemplos italianos recentes. Veja Tanzi, 2015, pp. 63-69. Em alguns casos, grandes prédios históricos, originalmente autorizados por um governo e custando centenas de milhões de euros, tiveram sua demolição ordenada por uma instituição de um nível diferente.

O poder regulamentar tem se tornado um grande campo de batalha em vários países, incluindo os EUA e a Itália, entre os governos nacional e regional e também entre os governos regional e municipal. O problema está se agravando pelos desenvolvimentos tecnológicos e sociais que estão criando situações não previstas no passado e também por mudanças nas preocupações da sociedade sobre questões de segurança e padrões de poluição. A complexidade das normas que frequentemente requerem milhares de páginas de com-

plexos textos legais contribui para o problema. Foi reportado que documentos que listam as regulamentações nos Estados Unidos agora excedem centenas de milhares de páginas. Essas regulamentações variam das mais essenciais às mais ridículas.

Quando as federações foram geradas, o gasto público e os impostos eram muito baixos e os governos nacionais eram responsáveis principalmente pela defesa e por muito poucas atividades nacionais. Até a Primeira Guerra Mundial, o gasto do governo federal dos EUA era de dois por cento do PIB. Os governos subnacionais eram responsáveis por algumas atividades locais, incluindo escolas e segurança, e pela prestação de serviços que não requeriam muito gasto e altos impostos. Seu gasto total superava sete por cento do PIB. As repercussões inter-regionais eram raras e a concorrência fiscal não existia dentro dos países e era mínima entre os países. Nesse mundo, a atribuição de gastos e a responsabilidade fiscal eram simples. As constituições políticas podiam fornecer contratos implícitos entre os diferentes níveis de governo. Esse mundo não existe mais.

As responsabilidades dos governos modernos são muito maiores; são menos fáceis de diferenciar entre os níveis de governo; e são frequentemente mudadas. As repercussões transfronteiras (especialmente as externalidades *negativas* que são mais difíceis de ignorar) se tornaram comuns. Essas externalidades podem estar associadas ao meio-ambiente, incluindo a disposição de substâncias tóxicas, à concorrência fiscal, a atividades criminais, ao uso dos recursos hídricos e assim por diante. Novas situações, que requerem intervenções diferentes das do passado, se tornaram frequentes. Novas decisões dos governos são geradas por novas tecnologias e os acordos existentes são frequentemente incapazes para lidar com elas.

Um exemplo recente que ilustra esse problema é o fracking, a nova técnica usada para extrair óleo e gás de xisto pela fratura de rochas profundamente abaixo da superfície da terra. Várias cidades do Texas, de Oklahoma, do Colorado, da Pensilvânia e de outros estados têm estado tentando impor a proibição do fracking em suas áreas, por causa de preocupações com terremotos, poluição de águas subterrâneas e outros problemas causados ou atribuídos ao fracking. Essas proibições são solidamente combatidas pelas empresas de energia e frequentemente pelos governos regionais ou por políticos que recebem apoio financeiro das empresas comprometidas com as atividades de fracking. Em Nova York, é o estado que proibiu o fracking, enquanto algumas áreas rurais desse estado onde moram

poucas pessoas, gostariam da receita e dos empregos que o fracking pode gerar nessas áreas. No Reino Unido foi o governo nacional que proibiu o fracking. Veja o artigo de Barney Jopson, no *Financial Times* do dia 18 de maio de 2015, p.4. O artigo disse o seguinte: “Essa [nova situação] está gerando... conflito entre os residentes [a cidade], os donos de direitos minerais e os diferentes níveis de governo”. Outro exemplo de um novo conflito entre o governo nacional e os regionais é o da Itália, onde assentam os imigrantes recém-chegados. Os governadores de algumas regiões (Lombardia e Veneto) se opõem a decisão do governo nacional de assentar mais imigrantes em suas regiões.

A conclusão deve ser que em um mundo que muda rapidamente, um mundo que produz continuamente novas situações, é difícil ou impossível gerar acordos legais *permanentes* entre os níveis de governo, acordos que sejam ótimos e que possam resistir ao teste do tempo. Até mesmo o papel de um Supremo Tribunal, tal como o desempenhado pelo Supremo Tribunal dos EUA, pode criar problemas. Tanto a criação de alguns processos que modificam continuamente os acordos entre os níveis de governo; ou alternativamente, a opção de um estado unitário, com alguma descentralização administrativa, especialmente orientada às grandes cidades, deve substituir as estruturas federais existentes. A fragmentação de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo aumenta a dificuldade de responder às mudanças que um mundo dinâmico acarreta.

IV. Mais sobre acordos fiscais em federação

O federalismo fiscal continua sendo um tema popular em economia e muitos economistas continuam exaltando seus alegados méritos e virtudes, frequentemente ignorando as dificuldades que implicam e as experiências da vida real de muitos países federais. Os méritos mais frequentemente mencionados são: (a) eficiente distribuição de recursos; (b) melhor responsabilização; (c) melhor coincidência do uso dos recursos com as preferências da comunidade. Veja, por exemplo, Corbacho et al., 2013, p. 80, e Fretes e Ter-Minassian, 2015, pp. 4-5. Alguns especialistas acrescentam outros méritos e argumentam que o federalismo fiscal promove o crescimento econômico, pode levar a uma melhor distribuição da renda e manter baixo o gasto público. Especialmente na América Latina, mas também em outros continentes, com a possível exceção da Austrália e da Suíça, é difícil encontrar essas virtudes em federações da vida real. Pode ser uma coincidência, mas na América Latina os dois países com o mais alto nível de gasto público, com questionável distribuição do gasto público e com não menores dificuldades macroeconômicas são duas federações, a Argentina e o Brasil.

Como concluiu um próximo livro de dois líderes especialistas sobre o tema, Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio: “Apesar dos muitas vezes reivindicados benefícios da descentralização para uma melhor prestação de serviços, eficiência, convergência e crescimento, a evidência é, no melhor dos casos, inconclusiva”, p. 29. Eles acrescentam que: “... as reivindicações de que a descentralização melhora a prestação de serviços falham ao reconhecer a natureza conjunta das restrições ao gasto e à receita...” e falham também ao reconhecer “... a infraestrutura de governança, elaboração de orçamento e emissão de relatórios que tornaria efetiva a descentralização”. *Ibidem*. Eles acrescentam que: “... os vínculos entre descentralização e crescimento, convergência, eficiência e similares são tênues”. A conclusão é que “... os principais argumentos para a descentralização são políticos...”. Concordo plenamente com essas conclusões. São conclusões similares às minhas em um documento que publiquei há duas décadas. Veja Tanzi, 1996.

Alguns economistas consideram a falta de uma fonte de recursos própria dos governos subnacionais como talvez o principal problema nos países federais. Veja novamente Corbacho et al., 2013; e Fretes Cibilis e Ter-Minassian, 2015, Cap.1. O último livro declara que para

resolver o problema de falta de recursos próprios “as jurisdições deveriam designar bases impositivas com mobilidade relativamente baixa para assegurar [para eles] o potencial adequado para arrecadar receita”. Ibidem p. 6. Aqui podemos ter o clássico problema sobre o que vem primeiro: o ovo ou a galinha. A atribuição das funções de gasto deveria vir em primeiro lugar e depois ajustar a receita a ela? Ou o gasto deveria estar limitado ao que os governos subnacionais podem arrecadar eficiente e equitativamente de fontes próprias? Esta é a questão fundamental. Se for a primeira, as bases impositivas de baixa mobilidade podem proporcionar suficiente receita para cobrir a função de gasto designada atualmente?

Como Richard Musgrave disse em um famoso debate público com James Buchanan, realizado em Munique: “A atribuição de funções de gasto... determina quanta receita deve ser arrecadada pelos vários níveis de governo...”. Veja Buchanan e Musgrave, 1999, p. 164. Assim, a atribuição de funções de gasto viria em primeiro lugar de acordo com Musgrave. A descentralização pode atingir alguns dos objetivos reivindicados por ela *apenas se* os governos subnacionais puderem arrecadar, de *fontes próprias*, a receita necessária para cobrir o que eles gastam. Se eles precisam depender de transferências de níveis de governo mais elevados, surgirão problemas inevitáveis. Assim, a questão fundamental é a seguinte: quanta receita os governos subnacionais podem arrecadar das bases impositivas com *mobilidade relativamente baixa*?

A base impositiva com menor mobilidade é obviamente a terra, porque a terra não se pode mover. Talvez a base impositiva próxima em mobilidade mais baixa seja o imposto sobre a propriedade, um imposto definido como o “gigante adormecido” na tributação municipal, em Corbacho et al. p. 39. Vários especialistas em federalismo fiscal têm compartilhado desta opinião, embora alguns tenham reconhecido as dificuldades administrativas de tributação da propriedade. No entanto, se o imposto sobre a propriedade for o “gigante adormecido” da tributação municipal é preciso perguntar: por que nunca se desperta? Não pode ser por falta de atenção a ele durante as últimas décadas, porque tem recebido muita atenção. O que a América Latina “recebeu do imposto [propriedade] dificilmente atingiu 0,37 por cento do PIB durante a década de 2000...”, Corbacho et al., p. 89. O FMI reportou que “o rendimento...do...imposto sobre a propriedade nos países de alta renda está acima de 1,1 por cento do PIB... e...nos países de renda média ...0,4 por cento do PIB...” Veja

Fiscal Monitor, Outubro 2013, p. 56. Cabe destacar que 0,37 ou 0,4 por cento do PIB é uma fração muito pequena do que os governos subnacionais da Argentina, do Brasil ou do México gastam. Veja Tabela 1, abaixo.

Existem bons motivos pelos quais o imposto sobre a propriedade tem sido e provavelmente continue sendo um “gigante adormecido” em muitos países. Em primeiro lugar, a terra e a propriedade são imóveis, mas os valores das propriedades não o são. O aumento dos impostos sobre a propriedade e alguns valores atuais e o valor futuro da propriedade se moverão para evitar o imposto. Simplesmente o imposto será capitalizado e menos propriedades serão construídas. Veja Oates, 1969. Em segundo lugar, um aspecto que não tem recebido a atenção que merece é que os impostos sobre a propriedade *sempre são impostos prováveis*. Não são impostos calculados sobre os valores de mercado reais, objetivos, verdadeiros. O motivo é que o valor de mercado real da propriedade não é conhecido, com exceção do momento quando a propriedade é vendida e quando o preço de venda é honestamente informado. Isso raramente acontece. Os valores “calculados,” ou “cadastrais”, ou “prováveis” que são usados para determinar o imposto sobre a propriedade e os inevitáveis erros ao determinar esses valores levam a um problema maior e especialmente a problemas de igualdade horizontal que não podem ser corrigidos simplesmente por ajuste da taxa de imposto. As propriedades que podem ter valor de mercado idêntico, se esses valores verdadeiros forem conhecidos, são tributadas diferentemente. Finalmente, o imposto sobre a propriedade fixa os custos sobre a renda disponível das famílias, porque a maioria das famílias ocupa as mesmas casas por muitos anos, até mesmo quando suas condições econômicas mudam significativamente. Esse aspecto torna o imposto sobre a propriedade diferente do imposto de renda ou até mesmo dos impostos sobre consumo. Os últimos impostos têm alguma flexibilidade incorporada com relação à renda das famílias que ocupam as propriedades. Diferente do imposto sobre a propriedade, ela cai quando as condições econômicas das famílias se deterioram.

Existe uma realidade que os entusiastas do federalismo fiscal devem reconhecer. A realidade é que grande parte ou quase todo o aumento nos níveis de imposto que foram implementados nos últimos 60 anos ou mais, tanto nos países avançados quanto nos desenvolvidos, surge amplamente de duas bases impositivas da renda (especialmente pessoa física) e das *vendas* (especialmente geral).

Esses impostos quase não existiam quando os países federais foram criados e não eram impostos que se prestavam a serem usados facilmente pelos governos subnacionais. Na América Latina, o imposto de renda da pessoa física não teve uma época fácil em alguns níveis, enquanto os impostos sobre as vendas gerais cobrados no subnível nacional sobre o valor agregado (como no Brasil) ou sobre o volume de negócios (como na Argentina) têm encontrado grandes dificuldades e têm gerado grandes ineficiências. No Brasil, eles têm levado a “guerras fiscais”.

O que foi mencionado acima significa que a expansão do papel econômico do Estado, que aconteceu em muitos países durante o século passado, estava necessariamente relacionada com o aumento da importância desses impostos e do gasto (incluindo as transferências de gasto para os níveis mais baixos de governo) no nível nacional. No nível nacional era onde poderia ser financiado. Quando os níveis de governo subnacional continuaram a gastar mais do que arrecadavam, como na Argentina e no Brasil e em vários outros países latino-americanos, inevitavelmente necessitaram grandes transferências fiscais do governo central para o subnacional, ou tiveram dificuldades com o alto endividamento.

Os Estados Unidos escolheram a primeira alternativa, que é o financiamento do crescimento em gasto público em todos os níveis de governo com impostos próprios (e aumento com dívida no nível nacional). Os impostos eram principalmente o imposto de renda da pessoa física e impostos de seguridade social cobrados amplamente sobre a mesma base impositiva como a do imposto de renda, com o acréscimo no nível local dos impostos sobre a propriedade e o consumo. A Argentina, o Brasil, o México e outros países eram forçados a depender de grandes transferências do governo nacional para os governos subnacionais. Veja Tabela 1.

Em conclusão, o aumento de grandes desequilíbrios fiscais verticais e da transferência fiscal requeridos do governo nacional não deve ser considerado uma anomalia que possa ser corrigida pela atribuição de bases impositivas *imóveis* aos governos subnacionais (embora essa atribuição possa obviamente ajudar), mas a inevitável consequência de uma forma particular de federalismo que designa grandes responsabilidades de gasto para os governos subnacionais. Se grande parte do gasto público deve ser transferida ao governo nacional, a continuação de grandes transferências públicas do governo nacional para os subnacionais deve ser aceita como inevitável.

Tabela 1
Tamanho e financiamento do gasto de governo subnacional nos países da
América Latina, 2000 e 2009
 (porcentagens do PIB)

	Gasto		Fonte própria de receita		Desequilíbrio vertical	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Argentina	15,4	15,6	6,2	6,3	9,2	9,3
Bolívia	5,8	10,2	2,5	2,7	3,3	7,5
Brasil	19,8	21,5	12,7	13,1	7,2	8,4
Chile	2,3	2,2	1,6	1,3	0,7	0,9
Colômbia	8,6	10,4	3,7	4,2	4,9	6,2
Equador	2,4	6,2	0,6	1,2	1,7	5,0
El Salvador	1,3	1,8	1,1	1,5	0,2	0,3
México	7,6	10,6	1,1	2,0	6,4	8,6
Panamá	0,8	0,6	0,7	0,6	0,0	0,0
Peru	4,3	8,0	1,2	1,4	3,2	6,6

Fonte: Tabela 5.1 em *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*. Editado por Ana Corbacho, Vicente Fretes Cibils e Eduardo Lora (Washington D.C. BID e Palgrave Macmillan) p. 83.

V. Observações conclusivas

Dois trabalhos anteriores (Tanzi, 1995b e 2011) discutiam os possíveis acordos fiscais em governos federais e alguns dos custos e benefícios de cada um desses acordos. Veja também a discussão muito detalhada e útil no recente livro de Fretes Cibilis e Ter-Minassian de 2015. As possibilidades propostas nesses trabalhos eram:

1. Outorgar aos governos subnacionais a liberdade para configurar seus próprios sistemas fiscais e usar qualquer imposto que quiserem, com exceção daqueles sobre o comércio exterior. Este é, em essência, o acordo dos EUA. Os principais custos dessa opção são: concorrência fiscal, duplicação de custos administrativos, alguma perda de economias de escala em administração fiscal e alguns aumentos na complexidade e nos custos de conformidade para os contribuintes. No entanto, os governos subnacionais são livres para arrecadar sua própria receita fiscal para cobrir com fontes próprias o máximo possível de seus gastos. No caso dos EUA, não podem pedir, ou esperar, transferências fiscais incondicionais do governo nacional e estão limitadas em seu empréstimo. Em grande medida, devem subsistir com seus próprios meios e limitar seu gasto ao que podem financiar diretamente.
2. Arrecadar todos os impostos centralmente e compartilhar parte do total da receita fiscal com os governos subnacionais enquanto os últimos devem limitar seus gastos aos recursos disponíveis. A Austrália faz isso amplamente. Na época em que a fórmula de partilha foi estabelecida, essa opção requereu negociações entre os níveis de governo (e também entre os governos no mesmo nível) sobre como dividir a receita arrecadada, tanto vertical quanto horizontalmente, e como designar as responsabilidades de gasto. Com o passar do tempo, a dinâmica do gasto (em ambos os níveis de governo e também entre os governos em cada nível) provavelmente não coincida com a dinâmica da receita disponível de acordo com a fórmula original. Consequentemente, são requeridas renegociações periódicas ou até mesmo anuais. Se um acordo político sobre como ajustar dinamicamente a fórmula for atingido, essa pode ser uma solução razoável e relativamente eficiente.

3. A designação do uso exclusivo de *alguns* impostos pelos governos subnacionais. Além do imposto sobre a propriedade, existem outros impostos e especialmente alguns sobre o consumo (sobre carros, cigarros, gasolina, garrafas de plástico e outros) que se prestam a essa atribuição. O uso de taxas e multas também pode financiar alguns gastos locais. Vários países, incluindo a Argentina, o Brasil e a Itália, confiam nessa alternativa e também usam o imposto sobre vendas em geral, com características de valor agregado, como na Itália e no Brasil, ou características de cascata, como na Argentina. O problema permanece se a receita fiscal arrecadada pelos governos municipais através destes impostos for grande o suficiente como para cobrir as responsabilidades de gasto designadas a eles. A evidência empírica indica que frequentemente este não é o caso. Existe também o problema de que os impostos designados possam gerar distorções, como acontece com o imposto sobre as transações na Argentina.
4. Dividir com os governos subnacionais a receita arrecadada nacionalmente de *alguns* impostos. Esta alternativa provavelmente incentive o governo nacional a usar algumas más tributações, não compartilhadas (tais como os impostos sobre a exportação), porque estas últimas não são compartilhadas. Pode também incentivar a administração nacional impositiva a prestar menos atenção aos impostos compartilhados. Os governos subnacionais também podem ser capazes de aproveitar alguns impostos arrecadados nacionalmente, usando definições similares para as bases impositivas.
5. Finalmente, agora existe principalmente a possibilidade teórica de arrecadar todos os impostos localmente e dividi-los para cima. Essa alternativa tinha sido usada no passado na China e em alguns outros lugares. No mundo de hoje, isso não tem muito mérito.

Todas as opções acima são usadas, ou foram usadas, em algum ponto por pelo menos alguns países em algum momento. Todas têm algumas vantagens e desvantagens. As condições locais, as considerações políticas, os obstáculos constitucionais, o tamanho das jurisdições e a mobilidade (dentro do país) do capital, da população e até mesmo dos consumidores frequentemente determinam sua factibilidade. Todos implicitamente aceitam a opinião de que o federalismo

fiscal proporciona vantagens sobre a centralização, incluindo: melhor uso dos recursos, conexão mais próxima entre as preferências dos cidadãos com os bens públicos e os serviços prestados, mais resultados democráticos e assim por diante.

No entanto, as experiências de muitos países federais nas últimas décadas deveriam semear algumas dúvidas sobre estas reivindicações. Devido a estas experiências, e reconhecendo algumas notáveis exceções tais como Austrália e Suíça, é fácil argumentar que um sistema unitário que funcione razoavelmente bem, em um país democrático, com alguma descentralização administrativa e fiscal que proporcione algum critério de gasto especialmente para as cidades, pode atingir bons resultados ou melhores que os atingidos pelos sistemas federais. Obviamente, se governos não trabalham bem, ou são corruptos, nenhum sistema pode ter sucesso. No entanto, em tais circunstâncias, quando um país tem um sistema unitário, é mais óbvio onde a atenção por melhoras deve estar orientada. Um sistema descentralizado pode reduzir a pressão que existiria para melhorar o funcionamento do governo nacional. Pode gerar algumas formas de “perigo moral” por levar alguns a acreditarem que os governos subnacionais proporcionam alguma segurança em comparação com maus governos nacionais.

A reivindicação de que os sistemas federais promovem resultados mais democráticos também merece alguma atenção. Nesse sentido, eu gostaria de concluir com algumas observações orientadas à Argentina, um país que tenho observado por quase 50 anos, embora não muito de perto, especialmente nos últimos 15 anos. Apesar de ser uma federação, não se pode afirmar que a Argentina tenha sido sempre um exemplo de um país democrático que funciona bem. Veja Tanzi, 2007. Um excelente trabalho de Carlos Gervasoni trata sobre o federalismo fiscal da Argentina e enfoca diretamente a questão democrática. Após citar um documento, de Rodden e Wibbel, 2002, na p. 332, que assinalou que os “acordos de federalismo fiscal que resultam em grandes desequilíbrios verticais [como os da Argentina e do Brasil] têm sido associados com mal-estares macroeconômicos como déficits fiscais e inflação”, Gervasoni acrescentou a reivindicação de que o federalismo fiscal promove resultados democráticos. Cabe citar suas conclusões sobre a Argentina:

“...as províncias rentistas têm acesso à receita, tornando-se fontes amplamente independentes de ampla tributação, e essas

receitas podem ser muito grandes perante a economia interna [das províncias]. Sob tais condições o estado é, de longe, a principal fonte de riqueza [para essas províncias]....

“Nas províncias argentinas rentistas, as maiores classes são as de funcionários públicos...”. Isso implica que a associação entre democracia e federalismo ou federalismo e pequenos governos, ambas importantes reivindicações do federalismo, fracassa. Os acordos fiscais argentinos facilmente levam a um autoritarismo provincial e ao mau uso dos recursos, surgindo um problema final sobre se os acordos federais são necessariamente superiores aos acordos nos quais um governo “unitário” arrecada a maior parte dos impostos, estabelece padrões mínimos ou básicos para a prestação de serviços públicos –tais como educação, saúde, segurança e justiça, assistência básica às famílias pobres, aposentadorias mínimas, infraestrutura e outros–, e através da descentralização administrativa, como na França e em alguns outros países, permite que os municípios busquem alguma diferenciação na prestação de bens públicos, ajudados pela arrecadação local de alguns impostos, taxas e multas. Essa questão merece uma análise mais minuciosa de economistas e cientistas políticos, sem o filtro da ideologia.

Referências

- Ahmad, Ehtisham, Gao Qiang e Vito Tanzi, 1995, *Reforming China's Public Finances* (Washington: Fundo Monetário Internacional).
- Ahmad, Ehtisham e Vito Tanzi, editors, 2002, *Managing Fiscal Decentralization* (Londres e Nova York:Routledge).
- Ahmad, Ehtisham e Giorgio Brosio, 2006, *Handbook of Fiscal Federalism* (Edward Elgar Publishing Limited), —————, publicação em breve, *Handbook of Multilevel Finance* (Edward Elgar Publishing Limited).
- Ahmad, Ehtisham, Giorgio Brosio e Vito Tanzi, 2008, "Local Service Provision in Selected OECD Countries: Do Decentralized Operations Work Better?" em *Fiscal Decentralization and Land Policies*, editado por Gregory K. Ingram e Yu-Hung Hong (Cambridge, Mass.: Lincoln Institute of Land Policy).
- Artana, D.S. Auguste, 2015, "Two to Tango: Argentina's Vertical Imbalance and Revenue Mobilization," em *Frete Civilis e Ter-Minassian*, editores, *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How* (Washington, D.C.: BID)
- Bahl, Roy, W. , Johannes F. Linn, e Deborah L. Wetzel, editors, 2013, *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* (Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy)
- Buchanan, M. James e Richard Musgrave, 1999, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State* (Cambridge, Mass.: MIT Press).
- Corbacho, Ana, Vicente Fretes Cibilibis e Eduardo Lora, editores, 2013, *More than Revenue: Taxation as a Development Tool* (Nova York: Palgrave Macmillan).
- Frank, Jonas e Jorge Martinez-Vazquez, publicação em breve, *Decentralization and Infrastructure in the Global Economy : From Gaps to Solutions* (Londres: Routledge).
- Fretes Cibilibis, Vicente e Teresa Ter-Minassian, editores, 2015, *Decentralizing Revenue in Latin America: Why and How* (Washington, D.C.; BID).
- Gervasoni, Carlos, 2010, "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy and Authoritarianism in the Argentine Provinces," *World Politics* 62, No. 2 (Abril) pp 302-40.
- Hayek, F.A., 1939, "The Economic Conditions of Inter-State Federalism," em *New Commonwealth Quarterly*, 5 (1939) pp. 131-49.
- , 1944, *The Road to Serfdom* (Londres: Routledge and Sons)
- , 1960, *The Constitution of Liberty* (The University of Chicago Press).
- FMI, 2013, *Taxing Times*, *Fiscal Monitor* (Outubro).
- Martinez-Vazquez e Cristian Sepulveda, 2008, "Fiscal Decentralization and

Income Distribution”, em *Fiscal Decentralization and Land Policies*, editado por Gregory K. Ingram e Yu-Hung Hong (Cambridge Mass. : Lincoln Institute of Land Policy).

Oates, Wallace E., 1969, “the Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and Tiebout Hypothesis” *Journal of Political Economy* 77, 957-71.

———, 1972, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.).

Olson, Mancur, 1969, “The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government,” *American Economic Review*, 59, pp. 479-87.

Rezk, Ernesto, Francisco Pedraja Chupurro e Javier Suarez Pandiello, editores, 2011, *Coparticipación Impositiva Argentina y Financiación Autónoma Española: Un estudio de federalismo fiscal comparativo* (Buenos Aires: Edicon)

Rodden, Jonathan e Erik Wibbels, 2002, “Beyond the Fiction of Federalism, Macroeconomic Management in Multi-tiered Systems,” *World Politics*, 54, no. 4 (Julho) 494-531.

Rodden, Jonathan, 2003, “ Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government” *International Organization*, Vol.57, 695-729.

Sandel, Michael J. 2012, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets* (New York: Farrar, Straus and Giroux).

Tanzi, Vito, 1995a, *Taxation in an Integrating World* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).

———, 1995b, “Basic Issues of Decentralization and Tax Assignment” em Ahmad, Qiang e Tanzi, *Ibid.*

———, 1996, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects,” em *Annual World Bank Conference on Development Economics 1995* (Banco Mundial).

———, 1998, “Government Role and the Efficiency of Policy Instruments”, em *Public Finance in a Changing World*, editado por Peter Birch Sorensen (Londres: Macmillan Press Ltd) 51-72.

———, 2004, “Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization,” *Wirtschaftspolitische Blätter*, 4, pp. 425-435. Também publicado, em Italiano, na *Rivista Economica del Mezzogiorno*, xvi, 2002, no. 3.

———, 2007, *Argentina: an Economic Chronicle* (Nova York: Jorge Pinto Books). As edições em espanhol e italiano também estão disponíveis.

———, 2008, “Can Fiscal Decentralization Create Fiscal Space?” em *Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development*. Ankara: Central Bank of Republic of Turkey..220-234.

———, 2008, “The future of fiscal federalism” no *European Journal of Political Economy*, 24 (2008) 705-712.

———, 2011, “Revenue Sharing Arrangements: Options and Relative Merit,” Mahbub ul Haq Memorial Lecture, apresentado na “the 26th Annual Meeting and Conference” da *Pakistan Society of Development Economics* (Islamabad 28 Dezembro de 2010). Versão eletrônica do autor disponível.

———, 2015, *Dal Miracolo Economico al Declino? Una Diagnosi Intima*, (Nova York; Jorge Pinto Books). Livro na Itália.

Tiebout, Charles M., 1956, “A Pure Theory of Local Expenditure,” *The Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5 (Oct. 1956) pp. 416-424.