

Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política

Second generation fiscal federalism: Theoretical foundations and political proposition

Marcos Spínola Nazareth¹

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
marcos.nazareth@ufv.br

Viviani Silva Lírio¹

Universidade Federal de Viçosa, Brasil
vslirio@ufv.br

Resumo. O objetivo deste artigo é apresentar os fundamentos teóricos do federalismo fiscal de segunda geração e sua principal formulação: a imposição de Restrição Orçamentária Rígida (ROR) aos governos subnacionais como condição *sine qua non* para que eles realizem “muito esforço”, nos termos do jogo aqui apresentado. As principais proposições derivadas são: implementar leis e reformas que retirem da União o papel de fiadora das finanças dos estados e municípios e aumentar a participação das receitas próprias no orçamento regional. Se não houver ROR, a tendência é que haja comprometimento da solvência das finanças públicas e da própria estabilidade do pacto federativo no longo prazo.

Abstract. This paper aims to present the theoretical background of the second generation fiscal federalism and its main formulation: the imposition of Hard Budget Constraints (HBR) on subnational governments as a *sine qua non* condition for them to make a “high effort” under the terms of the game shown here. The principal derived propositions are: to implement legislation and reforms in order to free the Union from its role as the guarantor of municipal and state finances and to increase the participation of their own income in the regional budget. If HBR is not implemented, there is a tendency to jeopardize the solvency of public finances and of the stability of the federative pact in the long run.

Palavras-chave: Dilema do Samaritano, Restrição Orçamentária Rígida, governos subnacionais.

Keywords: Samaritan’s Dilemma, Hard Budget Constraint, subnational governments.

JEL Classification: H77.

Introdução

A literatura econômica das últimas décadas tem apontado evidências de que fatores institucionais (ou as instituições²) são importantes ou até mesmo fundamentais para compreender e explicar o comportamento dos agentes numa sociedade e, conseqüentemente,

os resultados econômicos produzidos por eles. Como consequência, a teoria econômica já tem absorvido essas variáveis no desenvolvimento de modelos teóricos, na formulação de problemas de otimização dos agentes e na estratégia de montagem de testes empíricos.

Na chamada teoria do federalismo fiscal de segunda geração (FFSG), por exemplo, não se

¹ Universidade Federal de Viçosa. Av. P. H. Rolfs, s/n, Campus Universitário, 36570-900, Viçosa, MG, Brasil.

² Para a definição exata do termo “instituições” em economia, ver a próxima seção.

considera mais o governo como um agente benevolente com o objetivo de maximizar a função de utilidade dos cidadãos, pressuposto típico dos modelos clássicos de primeira geração, mas um tipo de Leviatã³ disposto a maximizar a sua própria função de utilidade e sujeito a todos os incentivos presentes no ambiente institucional, direcionando seu comportamento para situações não previstas originalmente e produzindo resultados e sugestões de políticas bem diferentes dos modelos anteriores.

Nesse sentido, conforme Weingast (1995), a questão econômica fundamental de uma nação é desenhar instituições políticas que comprometam crivelmente o governo com a promoção e preservação do desenvolvimento econômico, isto é, limitar não somente no presente, mas consistentemente ao longo do tempo, a arbitrariedade do governo contra as ações economicamente produtivas, tornando do interesse contínuo dos burocratas preservar o funcionamento adequado dos mercados.

É fácil perceber, portanto, que o componente central nesse processo é que essas instituições sejam *self-enforcing*. Os burocratas precisam ter os incentivos para aderirem às “regras do jogo” e permanecerem leais a elas com o decorrer do tempo. Certamente, os princípios inseridos na constituição de um país e o arranjo federativo delineado bem como seus efetivos resultados são uma medida bem aproximada da existência ou não de tais instituições.

Considerando que a essência do federalismo é prover um sistema estável de descentralização política e fiscal, avaliar a estrutura federativa de uma nação é particularmente crucial porque, segundo Weingast (1995), esse foi um dos mais importantes mecanismos que permitiram o forte desenvolvimento econômico de muitas nações do mundo ocidental nos últimos séculos, especialmente o federalismo do tipo *market-preserving*, que limita a capacidade dos governos de violar o funcionamento dos mercados e ser discricionários ao longo do tempo⁴.

No Brasil, por exemplo, são reconhecidas na literatura as diversas alterações que

o arranjo federativo sofreu ao longo de mais de um século, desde a primeira Constituição republicana de 1891 até o atual regime constitucional. Ao todo, nesse período, foram seis constituições que mudaram muito as “regras do jogo” para os agentes públicos nas três esferas de governo, especialmente quanto ao nível de descentralização fiscal, afetando consideravelmente o desempenho econômico da nação. Os trabalhos de Cossio (2002) e Serra e Afonso (1999) discutem esse aspecto amplamente.

O arranjo federativo pactuado em 1988 com a Carta Magna não fugiu à regra. Após um período de centralização política e fiscal advindo da Constituição de 1967, a Carta Magna de 88, segundo Resende (2001), apresentou um caráter fortemente descentralizador devido à devolução de autonomia política e fiscal aos estados e municípios, com novas atribuições e funções constitucionais⁵. O sistema tributário foi reformulado a fim de contemplar estados e municípios e houve uma intensificação do volume de recursos repassados aos governos regionais e locais via transferências intergovernamentais⁶.

Entretanto, a transmissão de encargos públicos aos governos regionais não foi feita de forma explícita e clara. Houve várias sobreposições de atribuições entre esferas e não se estabeleceram exigências de metas, eficiência e controle externo. O resultado foi o aumento considerável dos gastos e, conseqüentemente, do endividamento dos governos estaduais e municipais ano após ano, fenômeno denominado de *flypaper*. Basta citar que as despesas primárias de estados e municípios saltaram de 8% para 16% do PIB entre 1988 e 2000 (Cossio, 2002). É fato reconhecido na literatura do setor público brasileiro que isso afetou fortemente a eficácia das políticas de estabilização econômica do período⁷.

O arrefecimento da inflação que se seguiu ao sucesso do Plano Real fragilizou ainda mais as condições fiscais dos estados devido à impossibilidade de estes utilizarem a inflação como redutora de déficits, indexando receitas e atrasando pagamentos, como vinha sendo fei-

³ Monstro do mar citado no Antigo Testamento bíblico: figura mitológica muito presente no imaginário coletivo da Idade Média. Na literatura política e econômica, representa o crescimento exagerado do governo.

⁴ No trabalho citado, o autor analisa os casos da Inglaterra e dos Estados Unidos, além de citar de passagem o holandês, maior potência econômica do século XVII, e o recente caso chinês no mundo oriental.

⁵ Talvez uma das únicas constituições do mundo que alçou os municípios ao *status* de entes da federação.

⁶ No caso dos estados, a fatia do Fundo de Participação dos Estados (FPE) saltou de 14% para 21.5% do total dos impostos federais. Além disso, a arrecadação estadual aumentou com a inclusão dos setores de óleo, minerais, transporte, telecomunicações e energia na base tributária do antigo ICM, convertendo-se no atual ICMS. Ver Resende (2001).

⁷ Outro fator que prejudicava muito o ajuste estadual eram os instrumentos monetários de que os governadores dispunham (por exemplo, bancos estaduais para financiar déficits e liberdade para emissão de papéis de dívida mobiliária).

to até então. Ademais, a política de juros altos, que fazia parte das medidas anti-inflacionárias, aumentou o endividamento estadual e, simultaneamente, enfraqueceu a atividade econômica, reduzindo a arrecadação tributária própria e os recursos constitucionais vinculados aos tributos federais. A dívida líquida dos governos estaduais e municipais passou de 10% para 17% do PIB entre 1995 e 2003 (IPEA, 2015).

Em função disso, durante um período de dez anos, de 1989 a 1998, a União foi em socorro dos estados por quatro vezes. Os *bailouts*⁸ ocorreram em 1989 (Lei 7.976), 1991 (Lei 8.388), 1993 (Lei 8.727) e 1997 (Lei 9.496), períodos nos quais o governo federal absorveu parte do montante principal da dívida dos estados com credores externos, internos, instituições financeiras e com a própria União, além de conceder subsídios para o pagamento dos encargos financeiros. O objetivo era preservar as finanças estaduais e, conseqüentemente, a unidade e estabilidade federal.

Todo esse estado de coisas, na esteira do Plano Real, exigiu um firme e consistente ajuste fiscal de todo o setor público brasileiro capitaneado pelo governo central: programas de corte de gastos e privatizações; restrições para contratação de novas dívidas; liquidação dos bancos públicos estaduais; implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, estabelecendo normas de diretrizes orçamentárias para todo o setor público brasileiro, especialmente para estados e municípios; entre outras medidas.

Portanto, o caso brasileiro pós-88 é a típica situação onde as unidades subnacionais de uma federação tendem a agir como *free riders* porque têm incentivos quase que irresistíveis proporcionados pelo desenho político-institucional do país de expandir seus gastos além do que seria economicamente eficiente. Com o passar do tempo, a situação se agrava e se torna insustentável devido ao aumento constante do endividamento regional, transferindo parte do ônus para as gerações futuras, e os efeitos negativos nas variáveis econômicas do país (PIB, inflação, desemprego, etc.), transbordando-os para toda a federação.

Logo, mudanças na postura da União e das regras fiscais para estados e municípios tornam-se condições indispensáveis para se criar um ambiente macroeconômico propício ao desenvolvimento. Diante disso, transferências constitucionais, resgates financeiros e leis fiscais próprias de uma federação moldam a estrutura de incentivos subjacente às decisões de gasto e receita dos agentes federados, especialmente quando estados e municípios recebem boa parte dos seus recursos da União, seja de forma regular (transferências constitucionais) ou periódica ou indireta (resgates financeiros).

Neste caso, surge um problema típico de ação coletiva: o Dilema do Samaritano⁹, que, combinado com o cenário de assimetria de informação, poder gerar o problema de Risco Moral. Isso ocorre porque é racional, do ponto de vista dos administradores locais, elevar a despesa acima do seu nível ótimo, dado que é igualmente racional para a União provisionar parte dos recursos orçamentários regionais mesmo quando as unidades subnacionais não gastam do modo mais eficiente possível.

Por isso, a recomendação do FFSG sobre o tema é de que as unidades subnacionais de governo devem enfrentar uma Restrição Orçamentária Rígida (ROR), isto é, elas devem escolher políticas de gastos que correspondam à efetiva e autossustentada capacidade de gerar receitas, retirando os incentivos à ineficiência. Além disso, o equilíbrio financeiro dos estados não seria fundamental somente em políticas de estabilização, mas condição básica para a estabilidade política do próprio federalismo ao longo do tempo.

Dessa forma, pretende-se apresentar neste artigo o arcabouço teórico do federalismo fiscal de segunda geração, particularmente a condição de Restrição Orçamentária Rígida do federalismo *market-preserving*, lançando mão de alguns dos desdobramentos das ideias originais da Nova Economia Institucional, a fim de contribuir com o debate sobre o federalismo brasileiro após a Constituição de 88¹⁰.

Para tanto, este artigo contém mais três seções, além desta introdução: na próxima seção,

⁸ *Bailout* é o termo utilizado na literatura para designar resgates (ou salvamentos) financeiros de qualquer natureza.

⁹ Resumidamente, o Dilema do Samaritano consiste no fato de que um dos agentes, o samaritano, é profundamente preocupado com o bem-estar dos demais agentes que necessitam de algum tipo de auxílio, geralmente, financeiro. O problema fundamental, portanto, é que o samaritano sempre estará melhor ajudando independentemente do que os demais façam. Ajudar é sua estratégia dominante. Uma vez que os auxiliados compreendem isso, a estratégia dominante deles torna-se adiar indefinidamente as mudanças necessárias para sair da situação de necessidade porque invariavelmente há um custo associado às reformas. Para mais detalhes, ver próxima seção.

¹⁰ Hillbrecht (1997), usando também os *insights* teóricos do FFSG, especificamente aqueles relacionados à imposição de ROR, antes do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, fez uma discussão pioneira dos problemas de incentivos da estrutura de receita disponível dos governos locais no Brasil e suas conseqüências para a economia.

apresenta-se uma breve descrição da Nova Economia Institucional, com a discussão de problemas de ação coletiva e os resultados previstos pelo Dilema do Samaritano e Risco Moral para relações entre governos; na segunda seção expõe-se a evolução teórica do federalismo fiscal até as mais recentes contribuições da literatura; e, por fim, nas considerações finais, conclui-se com algumas proposições de política derivadas para o Brasil.

Nova Economia Institucional

As instituições criadas pelos homens ao longo da história, conforme observou North (2006), sejam elas de ordem política, econômica ou social, com o objetivo de disciplinar as interações humanas, constituem as regras do jogo numa sociedade e estruturam uma matriz de incentivos que induz ou retrai o desenvolvimento. Essas instituições consistem em restrições informais e formais que se impõem por meio de costumes, tradições e regras legais, como constituições e direitos de propriedade.

Na verdade, as instituições e sua capacidade de *enforcement* em determinado ambiente econômico são os fatores que determinam os custos de transação dessa economia. Assim, boas instituições reduzem os custos de transação, fazendo com que os ganhos da atividade econômica sejam rentáveis, ou ainda, em termos de teoria dos jogos, as instituições aumentam os benefícios da cooperação ou os custos da não cooperação (North, 2006).

A essa abordagem do processo econômico dá-se o nome de Nova Economia Institucional (NEI) e introduz uma nova proposta para o estudo da evolução histórica da economia. Nessa nova visão, trilha-se um caminho diferente da ideia, muito comum entre os estudiosos, de uma evolução quase linear dos sistemas econômicos, passando pelos mais simples das civilizações antigas até os mais complexos dos dias atuais, sem considerar os incentivos econômicos subjacentes em cada situação¹¹.

North (1991) defende que nas sociedades primitivas os custos de transação são baixos em função da íntima relação dos membros, que impõe uma forma de coerção automática a comportamentos oportunistas, sendo que tal estrutura de incentivos pode inibir em maior ou menor grau as inovações, porque, *a priori*, estas podem ser uma ameaça à comu-

nidade. Quando o comércio se expande para o âmbito regional, o cenário se altera e o custo de transação tende a elevar-se. Será tão mais baixo quanto mais efetivas forem as regras de interações.

Nesse aspecto, com o desenvolvimento do comércio de longas distâncias, dois problemas distintos de custos de transação surgiram: o primeiro era o clássico problema de agente-principal. O custo para o principal de medir o desempenho do agente, a força das relações familiares (nesses casos, muitas das vezes, as interações se davam entre parentes) e o custo da ação oportunista determinavam juntos os resultados.

O segundo consistia nos custos de negociação, monitoramento e *enforcement* de contratos com estrangeiros sem um marco legal comum. Gradualmente, os contratos impessoais, com maiores complexidades e com poderes de coerção, assumem vital importância, porque vínculos pessoais e restrições informais de alcance limitado já não são mais efetivos.

Assim, North (1991) demonstra que a maneira como as sociedades lidam com os problemas de custos de transação ao longo do tempo determina a evolução de suas instituições e o grau de incentivos às inovações. Boas instituições aumentam a mobilidade do capital, reduzem o custo de informação e diluem o risco.

Um exemplo histórico, apresentado em North e Weingast (1989), foram as mudanças institucionais, sobretudo a implementação de restrições ao comportamento financeiro oportunista da coroa inglesa em relação aos súditos, introduzidas pelo parlamento inglês após a Revolução Gloriosa de 1688. Essas mudanças, ao reduzirem custos de transação dos agentes privados, exerceram substancial influência no florescimento dos mercados de capital da Inglaterra no final do século XVII e por todo o século XVIII e na sustentação do desenvolvimento econômico do país no longo prazo.

Contudo, além da análise que contempla as instituições que retraem (ou aumentam) custos de transação viabilizando (ou não) negócios que envolvem somente dois agentes, o escopo da NEI também abarca situações onde os agentes afetados pelas instituições são vários, fazendo com que apareçam problemas de *free riding*, *rent-seeking*, etc. Consequentemente, as instituições precisam lidar com conflitos de ação coletiva (Bueno, 2004).

¹¹ Para outros trabalhos que defendem essa abordagem, dentre muitos outros, ver Acemoglu (2010); North (1989).

Lógica da ação coletiva

Uma situação de ação coletiva ocorre todas as vezes em que é necessária a contribuição de vários indivíduos para a realização de um objetivo comum. Essa situação se transforma em um problema de ação coletiva quando os agentes envolvidos optam por cursos de ação que produzem resultados abaixo do desejável pela coletividade (Gibson *et al.*, 2005).

Nesse sentido, Olson (1999) defende que os membros de um determinado grupo não contribuirão para a execução de uma meta comum simplesmente por terem o conhecimento de que o alcance desse objetivo comum os beneficia. Partindo do pressuposto da racionalidade individual, que procura maximizar o seu próprio interesse, só haverá cooperação se o número de indivíduos do grupo for muito pequeno, se houver coerção ou se incentivos específicos e seletivos para tal forem implementados.

Segundo o autor, isso ocorre porque a característica básica das organizações coletivas é a promoção dos interesses comuns dos seus membros. Contudo, a provisão desses interesses comuns frequentemente se configura como um problema de bem público, que, tipicamente, é não excludente e não rival. Ou seja, não se podem excluir do consumo os indivíduos que não contribuíram para o fornecimento do bem, e o consumo de uma quantidade do bem por um indivíduo não reduz a disponibilidade do mesmo bem para os demais.

O problema se agrava à medida que o tamanho do grupo aumenta, pois cada membro individual percebe que sua participação no todo é tão pequena que o seu curso de ação, independentemente de qual seja, não afetará o resultado do grupo. Isso é suficiente para que não haja cooperação, já que o indivíduo não tem incentivos para colaborar, porque é racional para ele usufruir o bem sem participar do ônus de seu fornecimento, agindo como *free rider*.

Nesse contexto, Olson (1999) afirma que a necessidade de acordo e organização se relaciona positivamente com o tamanho do grupo, assim como todos os custos de formação desse acordo. Dessa forma, quanto mais altos forem os custos para a obtenção do benefício coletivo, menos provável (ou crível) será o acordo sem que o próprio acordo insira algum tipo de

mecanismo de coerção ou haja incentivos externos independentes.

Ampliando as discussões levantadas acima, Ostrom (2000) apresenta, em linhas gerais, o papel das normas sociais que emergem e evoluem em agrupamentos humanos na geração de cooperação entre os indivíduos de uma sociedade. Para isso, a autora mostra que o resultado não cooperativo em contextos de comunidades que utilizam algum recurso comum¹², o típico problema da tragédia dos comuns, isto é, o consumo excessivo e, portanto, subótimo do recurso por cada membro do grupo, formulado por Mancur Olson, não ocorrerá sempre. Evidências empíricas têm apontado que soluções cooperativas são possíveis nas situações de recursos comuns e de bens públicos, desde que características institucionais favoráveis se estabeleçam.

Ostrom (2000) questiona, portanto, o pensamento comumente aceito de que indivíduos, agindo de forma racional, não conseguem superar problemas de ação coletiva a não ser que coerções externas sejam implementadas por políticas governamentais. E a autora o faz, inicialmente, por meio das simples evidências da experiência comum, já que milhares de pessoas votam, não sonegam impostos, participam e contribuem para associações voluntárias de diversos tipos. Em seguida, ela o faz com base em estudos aplicados que têm frequentemente colocado desafios para a tese de não cooperação dos indivíduos, inclusive em relação à efetividade das políticas governamentais em gerar cooperação.

Logo, conforme Ostrom (2000), os resultados cooperativos não preditos pela teoria da ação coletiva de Olson devem ser absorvidos e desenvolvidos em termos de formalização teórica. Ela destaca, entretanto, que os resultados preditos com o pressuposto de comportamento racional são bons na medida em que se inserem em situações de mercado competitivo. Em relação aos bens públicos, não haverá provisão do bem quando o jogo é jogado com um número finito de vezes. Nesses casos, não há incentivos para os agentes tomados individualmente contribuírem para sua produção em função das características de não rivalidade e não exclusão.

Portanto, a distribuição dos tipos de agentes na sociedade, a qualidade e quantidade das informações sobre de que tipo eles são, a co-

¹² Recurso comum entendido aqui como um bem não excludente, mas rival.

municação face a face e a eficácia da fiscalização vão determinar o tipo de comportamento que prevalecerá e os resultados coletivos.

Dilema do Samaritano e Risco Moral

A situação de ação coletiva conhecida como o Dilema do Samaritano ocorre devido aos problemas relacionados à estrutura de incentivos subjacente ao tipo de relação estabelecida pelos agentes, mesmo havendo informação perfeita. Relaxando essa última hipótese, o que torna a questão mais realista, a situação assume contornos de um problema de Risco Moral, dado que nem todas as informações sobre o comportamento dos agentes são conhecidas depois de iniciado o jogo.

De acordo com Gibson *et al.* (2005), o Dilema do Samaritano ocorre porque um dos agentes, o samaritano¹³, é profundamente preocupado com o bem-estar dos demais agentes, os receptores, que necessitam de auxílio. Em função dessa condição estrutural do “jogo”, os receptores percebem que o samaritano irá continuamente ajudá-los.

Em termos de teoria dos jogos, o samaritano escolhe entre dois cursos de ação: ajudar e não ajudar. Por outro lado, o receptor decide se deve se esforçar muito ou pouco para receber o auxílio do samaritano. Se este opta por ajudar e aquele realiza muito esforço, os dois se beneficiam. Contudo, o receptor recebe benefícios ainda maiores quando escolhe fazer pouco esforço, como se vê pelos *payoffs* apresentados na Figura 1.

Segundo Gibson *et al.* (2005), é fácil ver que o problema fundamental enfrentado pelo samaritano é que, independentemente do que o receptor faça, ele sempre estará melhor ajudando. Ajudar é, portanto, uma estratégia dominante para o samaritano. Uma vez que o receptor compreende isso, a sua estratégia dominante se torna exercer pouco esforço.

		Receptor	
		Muito esforço	Pouco esforço
Samaritano	Não ajudar	2, 2	1, 1
	Ajudar	5, 3	3, 4

Figura 1. Dilema do Samaritano.

Figure 1. Samaritan’s Dilemma.

Fonte: Adaptado de Gibson *et al.* (2005).

O problema de Risco Moral emerge quando se considera a hipótese de imperfeição ou assimetria de informações. O conceito surgiu devido às dificuldades enfrentadas pelo segmento de seguradoras. Uma vez que é muito custoso para as seguradoras monitorar e medir corretamente as informações sobre o comportamento dos segurados, estes terão maior probabilidade de serem menos cuidadosos após a realização do contrato.

A assistência financeira em alguns casos, segundo os autores, tem criado o problema de Risco Moral, “avalizando” governos incompetentes e desestimulando reformas e o esforço para aumentar fontes de receitas próprias. A dependência de fundos externos permite que os governos receptores aumentem enormemente os gastos sem, no entanto, investir em setores que permitem o crescimento da atividade econômica, que, eventualmente, elevará as receitas próprias. Esse é o tipo de dependência que promove mais dependência (Gibson *et al.*, 2005).

Alguns dos exemplos são as doações orçamentárias das agências humanitárias aos governos pobres, com a promessa de realização de custosas reformas políticas e econômicas. Usualmente, assim que os repasses são feitos, todas as reformas prometidas são postergadas indefinidamente, ou, então, recursos que deveriam ser empenhados em investimentos com alto retorno social são desviados para gastos ineficientes.

Naturalmente, essas considerações, conforme Gibson *et al.* (2005), direcionam para o fato de que não importa quão bem-intencionados os programas de assistência financeira sejam ou a quantidade de recursos que sejam transferidos. Os melhores resultados só serão alcançados se as instituições econômicas e políticas gerarem os incentivos necessários para que os indivíduos atinjam esses resultados.

Desse modo, no cenário do federalismo fiscal, particularmente o brasileiro, regido por relações financeiras que envolvem transferência de recursos, *bailouts* e regras orçamentárias, os problemas do Dilema do Samaritano e Risco Moral surgem. A solução seria fazer com que os agentes tivessem os incentivos necessários para se comportarem da forma adequada (isto é, realizar “muito esforço”), e, como será visto, nos casos dos governos subnacionais, uma das maneiras é assegurar que eles enfrentem Restrição Orçamentária Rígida.

¹³ Em referência ao personagem de uma parábola do Novo Testamento bíblico.

Federalismo fiscal

Federalismo fiscal de primeira geração

A teoria do federalismo fiscal surgiu com os trabalhos pioneiros de Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972). De acordo com Oates (1999), ela se baseia, na sua versão tradicional, na ideia da construção normativa de funções específicas para os diferentes níveis de governo e de instrumentos fiscais apropriados para esses fins.

Segundo Silva (2005), nessa abordagem, o federalismo fiscal consiste na distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo e na medida de suas competências e capacidades de financiamento, possa ser capaz de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa.

Logo, a forma federativa que otimiza o bem-estar é aquela em que o fornecimento e o financiamento dos bens públicos são realizados por meio de jurisdições constituídas de acordo com o tamanho dos grupos populacionais e suas preferências fiscais. A chamada primeira geração da teoria do federalismo fiscal concentra-se, portanto, em uma perspectiva normativa e na fixação, de forma clara e eventualmente rígida, das atribuições fiscais entre os entes federados que correspondam à alocação mais eficiente de bens públicos.

Nesse sentido, a descentralização fiscal numa federação é desejável com base no princípio de que as unidades subnacionais teriam melhores informações do que o governo central a respeito dos custos, condições e preferências dos cidadãos quanto aos bens públicos¹⁴. Cossio (2000) afirma, por exemplo, que os benefícios da descentralização sobre a eficiência do setor público podem ser diversos. Entre alguns deles, citam-se a introdução de mecanismos de concorrência entre jurisdições, favorecendo a busca de eficiência na produção dos serviços públicos, a aproximação das preferências dos cidadãos às decisões do burocrata local e o maior controle no que se refere à gestão pública por parte do contribuinte-eleitor, fazendo com que as esferas inferiores de governo sejam mais responsáveis na administração dos recursos.

Musgrave e Musgrave (1980) defendem, nesse sentido, que o ordenamento de competências fiscais entre as esferas de governo, isto é, quais bens públicos e tributos devem ser atribuídos pela unidade federal e quais devem ser deixados sob a autoridade das unidades locais, assenta-se sobre o princípio da eficiência, o que torna importante a compreensão dos bens públicos considerados, porque eles possuem diferentes implicações econômicas.

Assim, economias de escala, grau de congestionamento e vazamento no consumo seriam critérios razoáveis para o alinhamento de competências. Segurança nacional e moeda estável seriam inevitavelmente competência da União, dados o alto grau de economia de escala, o vazamento no consumo e o baixo congestionamento. Por outro lado, bens como parques e escolas seriam entregues aos estados e municípios por motivos inversos (Weingast, 2005).

Por conseguinte, nessa corrente, que pressupõe governantes benevolentes que procuram maximizar a função de utilidade dos cidadãos, a população alcançaria o máximo de bem-estar ao revelar pelo processo eleitoral a plataforma política que oferece a cesta de bens que é preferível para ela. Consequentemente, os custos dos bens públicos recairiam sobre as jurisdições que de fato se beneficiaram desses bens.

Conforme Tiebout (1956), “espera-se que o padrão de receitas-despesas para bens e serviços escolhido pelo governante se adapte às preferências do consumidor-eleitor”¹⁵. Esse processo seria análogo à alocação de recursos no mercado privado por meio do sistema de preços. Assim, os contribuintes-eleitores, por meio do “*voting with their feet*”, induziriam a alocação eficiente de receita e gasto público entre jurisdições.

Deste modo, no federalismo fiscal de primeira geração (FFPG), a questão básica é avaliar a intensidade das diferenças de preferências e custos dos bens públicos e dos efeitos de transbordamentos e, então, estabelecer o alinhamento eficiente entre as esferas de governo. No geral, a análise empírica considera o arranjo federal como dado e ignora quase que completamente a influência de fatores institucionais na escolha de política fiscal dos entes federados, o que pode levar a erros de previsão e sugestões de políticas subótimas.

¹⁴ Aplicação do básico problema *hayekiano* de informação dispersa por toda a sociedade. Ver Hayek (1948).

¹⁵ Tradução livre.

Federalismo fiscal de segunda geração

Com o surgimento na literatura da escola de escolha pública e sob a influência das novas descobertas da Nova Economia Institucional, o pressuposto da tradição anterior se altera: o governante é do tipo racional que maximiza sua própria função de utilidade (ver Brennan e Buchanan, 1977). Em seguida, inicia-se uma mudança gradual de abordagem dos problemas do federalismo. Além das considerações sobre eficiência alocativa, a literatura começa a incorporar os estímulos que os burocratas recebem dos incentivos presentes no ambiente político-econômico do país¹⁶.

Esses novos trabalhos foram denominados de federalismo fiscal de segunda geração (FFSG). *Grosso modo*, o objetivo é complementar a tradição anterior compreendendo o modo como as regras do federalismo moldam os incentivos a que os agentes públicos estão sujeitos e quais serão os resultados econômicos dada essa estrutura de incentivos.

Daí surgiram as relevantes pesquisas teóricas e empíricas sobre a validade da hipótese do Leviatã, segundo a qual a descentralização fiscal diminui o tamanho do governo na economia, contribuindo para a estabilidade do sistema federal (Ashworth *et al.*, 2013; Persson e Tabellini, 1994). Ou, dito de outro modo, a centralização da federação no governo nacional estimula o comportamento oportunista deste em detrimento das unidades subnacionais.

Outra ramificação é a literatura do *Hard Budget Constraint*¹⁷ nas finanças locais como condição fundamental para a solução dos problemas de *free riding*, ao estabelecer que o governo central deve impor regras orçamentárias aos governos subnacionais que façam com que eles suportem ao máximo as consequências de suas políticas fiscais e monetárias, reduzindo déficits e endividamento, que, caso contrário, geram externalidades negativas para toda a União e para gerações futuras (Martell, 2008; Rangel, 2003; Wildasin, 1997)¹⁸.

No entanto, como assinalam de Figueiredo e Weingast (2005), centralizar a federação para minimizar problemas de *free riding* significa colocar instrumentos excessivos de controle

nas mãos do governo central, criando incentivos para o comportamento oportunista, desta vez, da própria União. A tendência seria um aumento da atividade de *rent-seeking* desta em relação aos demais agentes, expandindo os controles, interferindo na autonomia subnacional e diminuindo a oferta de bens públicos pró-desenvolvimento econômico de longo prazo¹⁹.

Diante disso, tanto a centralização como a descentralização geram problemas de incentivos aos agentes²⁰. A centralização tributária tende a distanciar a decisão de gastos do governo das preferências dos cidadãos e promove excessiva dependência das entidades subnacionais de recursos federais, gerando problemas diversos, como o *flypaper*. A descentralização fiscal pode gerar aumento de gastos advindos da falsa percepção de segurança quanto ao socorro da União e às externalidades ou transbordamentos gerados, isto é, nem todos os custos dos bens públicos estarão sendo levados em conta.

Nesse contexto, de Figueiredo e Weingast (2005) mostram que, para se obter um sistema federativo equilibrado, o governo central deve ter instrumentos fortes o suficiente para deter e punir potenciais unidades subnacionais *free riders*. Entretanto, é preciso haver também restrições constitucionais àquele a fim de que não invada a autonomia e independência política e fiscal destes. A esse arranjo ideal denomina-se federalismo *self-enforcing*.

Dito isso, os autores citados destacam que tornar o federalismo *self-enforcing* não é tarefa trivial porque implica resolver um *trade-off* fundamental: os mecanismos que mitigam um dilema tipicamente exacerbam outro. Um governo nacional muito fraco vai permitir comportamentos *free-riding* das unidades subnacionais. No limite, a federação será desintegrada. Por outro lado, com a União muito forte, a tendência de longo prazo é a federação também se dissolver, porque o centro compromete a independência dos estados.

Nesse sentido, para Weingast (2005), todas as federações, embora distintas em inúmeros aspectos, enfrentam dois dilemas fundamentais: quais fatores previnem a dissolução do

¹⁶ Inclui-se aqui a literatura dos Ciclos Políticos Orçamentários. Para uma *survey* neste assunto, ver Shi e Svensson (2003).

¹⁷ Segundo Rangel, (2003) o termo "*Soft* (ou *Hard*) *Budget Constraint*" foi cunhado a partir dos estudos das empresas que operam sob o regime socialista. Esse ponto será retomado mais adiante.

¹⁸ Esse ponto será retomado mais adiante.

¹⁹ Investimentos em infraestrutura, por exemplo.

²⁰ De Figueiredo e Weingast (2005) denominaram essa dualidade de "*the twin dilemmas of federalism*".

federalismo pelo governo central por meio da centralização do poder; e quais fatores impedem que as unidades subnacionais atuem como *free riders*, exportando para toda a federação os equívocos de políticas fiscais. O modo como os diferentes arranjos institucionais da federação lidam com esses dilemas afeta os incentivos das várias esferas de governo, o que, por sua vez, afeta seus desempenhos econômicos e a estabilidade do regime federalista ao longo do tempo.

Ademais, mais recentemente, a questão tem sido colocada em termos de como um sistema federal pode ser *market-preserving*, isto é, capaz de estimular o aumento da atividade econômica consistentemente no decorrer do tempo (Weingast, 2009; Weingast, 2014).

Mittal e Weingast (2013) destacam, por exemplo, que o sistema federativo de governo instituído na Constituição americana do tipo *market-preserving* constituía um forte sistema de separação vertical de governo. Descentralizando boa parte das decisões de política, a Constituição negou ao recém-ampliado governo central uma série de questões controversas (mediação de contratos, liberdade de associação, regulação econômica, etc.), fazendo com que esta fosse uma das características que tornaram a própria Constituição *self-enforcing*.

Por conseguinte, segundo Riker (1964), todo sistema político federal tem duas características básicas:

- (1) Estado hierárquico com ao menos duas esferas de governo sobre a mesma terra e povo, com um escopo bem delineado de autoridade e autonomia; e
- (2) A autonomia de cada governo é institucionalizada de maneira que torna as restrições federativas *self-enforcing*.

Essas duas primeiras condições blindam preventivamente as investidas do governo central a favor da centralização ao longo do tempo. Alguma coisa precisa prover durabilidade aos limites do governo central, particularmente tornando essa opção atrativa para os agentes públicos. Nessa perspectiva, a descentralização institucionalizada do poder em esferas menores de governo dificultaria intervenções excessivas do centro.

De fato, essas duas características cumprem um papel importante para tornar o sistema federativo viável, especialmente pelo fato de impedir intervenções interfederativas, particularmente da União contra os governos regionais, resolvendo, assim, uma das faces do dilema. Mas não dizem muita coisa sobre a autoridade e jurisdição sobre determinados assuntos. Portanto, elas são condições necessárias, mas não suficientes para se ter um federalismo que faça com que o governo estimule a economia²¹.

Assim, há um subconjunto de sistemas federativos denominados federalismo *market-preserving* (FMP). Um federalismo, conforme Weingast (2009), pertence a esse subconjunto se possui as seguintes características adicionais:

(3) governos subnacionais devem ter a primazia na responsabilidade de provisão de bens públicos e regulação da economia com a devida autonomia tributária para cumprir essas funções; entretanto,

(4) esferas inferiores de governo devem enfrentar Restrição Orçamentária Rígida (ROR), o que significa suportar todas as consequências das suas políticas fiscais e monetárias, impedindo as transferências dos prejuízos financeiros para outras unidades e gerações²²; e

(5) um mercado comum é assegurado, impedindo que as unidades regionais usem suas prerrogativas para impor barreiras comerciais contra insumos, bens e serviços de outras regiões, isto é, há livre mobilidade de fatores, bens e serviços no território nacional.

Vale destacar que essas condições podem existir em nações que não adotam o sistema federativo de maneira formal, e, consequentemente, o contrário também é válido. É a distinção entre federalismo de fato e formal. Isso sugere que abordar a questão somente baseado em aspectos legais não é apropriado (Weingast, 2005). Assim, podem-se caracterizar os diferentes sistemas federativos pelas condições que eles atendem, desde aqueles que apresentam somente uma até aqueles que funcionam com todas. O FMP é aquele que atende todas as cinco condições²³.

Algumas dessas condições tornam explícitos parte dos princípios implícitos no federalismo fiscal de primeira geração (FFPG)

²¹ A condição 1 define um sistema federal de governo propriamente dito. A rigor, o Brasil atende essas duas condições.

²² Na verdade, deve haver restrições constitucionais fortes quanto à política monetária (as esferas inferiores de governo não podem ter acesso à impressão de dinheiro e crédito ilimitado) e não receber salvamentos financeiros da esfera federal em nenhuma hipótese.

²³ O que importa para a análise econômica, então, não é exatamente o que se tem formalmente, mas sim o efetivo ambiente institucional proporcionado pelo regime. Em outras palavras, pode-se ter um estado unitário descentralizado fiscalmente e uma federação centralizada.

citados anteriormente, como os benefícios de eficiência para descentralização (Oates, 1972), a competição interjurisdicional (Tiebout, 1956) e o alinhamento de competências conforme características dos bens públicos (Musgrave, 1959). Nesse sentido, o FFSG estende e adapta as lições da FFPG para o contexto de políticos e burocratas racionais e sujeitos a incentivos. Essa perspectiva ajuda a identificar os incentivos gerados com o tipo de descentralização realizado, como o caso do Brasil, além de outras anomalias inerentes ao sistema federativo, como o efeito *flypaper*.

Particularmente quanto à questão das transferências constitucionais, o FFSG fornece novos e importantes *insights*. O FFPG tende a não estudar os efeitos dos incentivos dos sistemas de transferência, enquanto boa parte desses sistemas ao redor do mundo tende a prejudicar o desempenho econômico local (Weingast, 2009)²⁴.

Considerando que as condições (1), (2) e (5) estão, de maneira geral, presentes nas federações, particularmente no caso brasileiro, as discussões teóricas e empíricas têm se concentrado nas condições (3) e (4) (Weingast, 2014; Wallis e Weingast, 2005). Vale destacar que, em larga medida, (4) requer (3), considerando que, para se obter ROR, é preciso haver governos subnacionais autônomos e independentes. Desse modo, neste trabalho, implementar ROR plenamente significa também, implicitamente, conceder independência e autonomia tributária às unidades federadas.

Nesse sentido, Weingast (2005) defende que a ROR é condição fundamental para a solução dos problemas de ação coletiva que emergem no federalismo. Como dito, a ROR requer que os governos subnacionais suportem todas as consequências das suas políticas fiscais, impedindo a transferência dos prejuízos financeiros para outras unidades ou para futuras gerações, isto é, evitando o comportamento *free-riding* e favorecendo a estabilidade e o equilíbrio do federalismo ao longo do tempo.

Restrição Orçamentária Rígida

A Restrição Orçamentária Rígida (ROR) e a responsabilidade de ofertar bens públicos com receitas próprias fornecem para os governantes locais os incentivos necessários para

uma administração fiscal responsável ou, em termos do jogo da Figura 1, a realização de “muito esforço”. Isso implica que não há espaço para gastos além do que é coberto pelas receitas, nem para resgates financeiros da União nem para endividamentos contínuos.

A ROR define-se, então, pelo ajuste entre receitas e despesas por parte do tomador de decisões acerca do nível de alocação de recursos. A frouxidão na restrição orçamentária ocorre porque as expectativas de receitas e o custo das despesas são distorcidos (Rangel, 2003). Uma das causas da ocorrência de Restrição Orçamentária Frouxa (ROF) é quando os governos regionais esperam o socorro da União em caso de falência financeira (expectativas distorcidas). Mesmo que a União não queira se comprometer com tais salvamentos, sob a ROF, esse compromisso da União não é crível.

Wildasin (1997) afirma que, para se evitar o problema, é preciso torná-lo menos atrativo para os governos subnacionais. Isso poderia ser realizado com o estabelecimento de regras com incentivos mais favoráveis à austeridade fiscal, implementação de padrões de responsabilidade fiscal que penalizem severamente comportamentos desviantes, inclusive responsabilizando criminalmente os agentes públicos e, acima de tudo, criando boa reputação, isto é, em hipótese alguma realizando *bailouts*. Do mesmo modo, a existência de ROR na decisão de orçamento dependerá da intensidade do benefício interno e jurídico²⁵ do déficit, do efeito dos resgates financeiros da União no bem-estar da comunidade e da própria probabilidade de ocorrência do salvamento financeiro.

Outra causa muito comum de ROF, muito relacionada à primeira, de acordo com o mesmo autor, é a política monetária à disposição de unidades subnacionais, instrumento muito utilizado no Brasil na primeira metade da década de 90 por estados e municípios, principalmente por meio dos bancos estaduais. Normalmente, isso ocorre sob a complacência ativa do governo central facilitando empréstimos e alongando dívidas. Na verdade, deve haver restrições constitucionais fortes quanto à política monetária, ou seja, unidades subnacionais não podem ter acesso à impressão de dinheiro, a crédito ilimitado e, como dito, salvamentos financeiros não devem ocorrer em nenhuma hipótese.

²⁴ Esse ponto também será retomado na subseção seguinte.

²⁵ Por exemplo, qual o peso das punições nas decisões quanto aos desvios das metas estabelecidas nas leis.

Finalmente, Wildasin (1997) argumenta que outra questão-chave indutora de ROF é o tipo de regime de transferências de recursos do governo central para os regionais. Se o sistema de transferências for exacerbado e sem critérios de contrapartida, a tendência é que ocorra uma falta de vinculação entre benefícios e custos dos gastos, levando à subvalorização do custo efetivo dos bens públicos por parte dos contribuintes. Além disso, o fato de os contribuintes não terem conhecimento do volume de recursos transferidos permite aos políticos locais definir os níveis de oferta de serviços públicos de forma independente das preferências dos contribuintes.

Esse fato produz um fenômeno bastante conhecido na literatura de setor público: o *flypaper*. O efeito *flypaper* caracteriza-se pelo fato de que as transferências intergovernamentais tendem a fazer com que as unidades receptoras (governos regionais e locais) expandam seus gastos em vez de serem redistribuídos entre os contribuintes por meio, por exemplo, da diminuição de impostos.

Logo, este fenômeno consiste na constatação teórica e empírica de que as transferências intergovernamentais, longe de levar à redução da pressão tributária e a gastos eficientes, provocam um aumento desproporcional de despesa da unidade de governo receptora de tal transferência, configurando um típico problema de Risco Moral²⁶. Nos termos da Figura 1, induzem a realização de “pouco esforço”. Entretanto, as transferências não causam automaticamente à ROF se os governos perceberem, por meio da avaliação dos critérios de repasse, a imposição de comportamento fiscal restritivo.

No entanto, a solução mais adequada, segundo essa literatura, seria descentralizar radicalmente os tributos, porque governos subnacionais, nos quais parte substancial das receitas são provenientes de recursos próprios, tendem a ser mais transparentes para os cidadãos, a prover os serviços públicos de forma mais eficiente, a fomentar a atividade econômica e a ser menos corruptos. Diferentemente, governos financeiramente dependentes estão sujeitos a maiores níveis de corrupção, à influência de grupos de pressão e à alocação ineficiente de recursos (Weingast, 2009; Weingast, 2014)²⁷.

Ter-Minassian (1997) mostrou evidências para os países da América Latina de que os transbordamentos macroeconômicos da política fiscal de governos locais são intensos, principalmente quando os seus gastos são financiados excessivamente por transferências de recursos de esferas superiores e por empréstimos internos e externos, sem regulação definida e/ou com grande probabilidade de salvamentos financeiros por parte da União.

Dessa forma, Oates (2005) defende que só uma reforma nas instituições políticas e fiscais que altere a estrutura de incentivos dos que tomam as decisões de orçamento local pode resolver esses problemas. Naturalmente, a criação de instituições orçamentárias com parâmetros e princípios para balizar a gestão financeira pública, fixando formas de controlar e monitorar o erário público, de modo que tenha credibilidade, certamente estabelece ROR.

Nessa mesma linha, Giuberti (2005) defende que haja instituições que favoreçam a disciplina fiscal, como, por exemplo, a centralização e independência dos procedimentos de elaboração do orçamento e a vigência de regras orçamentárias que imponham limites ao gasto e ao endividamento público²⁸. Quando se tem a finalidade de tornar o federalismo *self-enforcing*, é preciso criar instituições fortes que excluam do sistema os casos de má gestão financeira, de modo a evitar os riscos de contaminação pela insolvência e instabilidade (Rangel, 2003).

Portanto, é recomendável, pela perspectiva da segunda geração do federalismo fiscal, para que se resolvam os problemas de ação coletiva Dilema do Samaritano e Risco Moral, que haja mecanismos que façam com que estados e municípios enfrentem Restrição Orçamentária Rígida a fim de realizarem “muito esforço”. Conforme discutido, resumidamente, estes mecanismos aplicados aos governos regionais são três: (i) autonomia tributária, com pouca dependência de receitas provenientes de transferências; (ii) inexistência de instrumentos de política monetária e endividamento bem limitado e controlado; e, finalmente, (iii) resgastes financeiros da União em nenhuma hipótese.

²⁶ Para uma discussão mais ampla do efeito *flypaper*, ver Mattos *et al.* (2011) e Bae e Feiock (2004).

²⁷ Solução tipicamente embutida na implementação da condição 3.

²⁸ Para uma discussão detalhada da importância de regras orçamentárias na disciplina fiscal de unidades subnacionais de governo para o caso brasileiro, ver Martell (2008).

Considerações finais

Neste artigo, procurou-se apresentar os antecedentes teóricos do federalismo fiscal de segunda geração (FFSG) e o principal pilar no qual se assentam os desenhos institucionais propostos para lidar com os problemas de ação coletiva que emergem naturalmente em sistema federativos, qual seja: a imposição de Restrição Orçamentária Rígida (ROR) aos governos subnacionais como condição *sine qua non* para que eles realizem “muito esforço”, nos termos do jogo aqui apresentado. Restrição Orçamentária Rígida entendida como o ajuste entre receitas e despesas que produz solvência financeira ao longo do tempo.

Os problemas de ação coletiva considerados neste trabalho foram os relacionados ao Dilema do Samaritano e ao Risco Moral, que surgem num sistema federativo em que as esferas inferiores de governo são altamente dependentes de recursos de esferas superiores, sejam eles regulares (transferências constitucionais) ou periódicos ou indiretos (resgates financeiros), características encontradas no sistema brasileiro.

As proposições políticas derivadas são claras:

- (i) implementar leis e reformas que retirem da União o papel de seguradora ou fiadora das finanças dos estados e municípios;
- (ii) aumentar a participação das receitas próprias no orçamento regional, estreitando o vínculo entre o contribuinte e o gasto público;
- (iii) diminuir a importância das transferências intergovernamentais; e
- (iv) criar regras orçamentárias que tenham credibilidade ao longo do tempo.

Nesse sentido, um tema para trabalhos futuros seria analisar empiricamente os efeitos que os *bailouts* (programa de reestruturação e ajuste fiscal e outros), as leis orçamentárias (Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo), as transferências constitucionais e outros mecanismos acarretam sobre as restrições orçamentárias dos estados e municípios e, como consequência, nos indicadores macroeconômicos do país e na efetividade do pacto federativo, especialmente no caso do Brasil pós-88.

Tais trabalhos reuniriam evidências sobre as proposições do FFSG e sobre o seu poder de

explicação e previsão: no caso de não existência de ROR, a expectativa é de que os dilemas de ação coletiva do federalismo brasileiro sejam intensificados, comprometendo a sustentabilidade das finanças públicas e a estabilidade do pacto federativo²⁹.

Referências

- ACEMOGLU, D. 2010. Theory, general equilibrium, and political economy in development economics. *Journal of Economic Perspectives*, 24(3):17-32. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.24.3.17>
- ASHWORTH, J.; GALLI, E.; PADOVANO, F. 2013. Decentralization as a constraint to Leviathan: A panel cointegration analysis. *Public Choice*, 156(3-4):491-516. <http://dx.doi.org/10.1007/s11127-012-9962-8>
- BAE, S.S.; FEIOCK, R.C. 2004. The flypaper effect revisited: Intergovernmental grants and local governance. *International Journal of Public Administration*, 27(8-9):577-596. <http://dx.doi.org/10.1081/PAD-120030256>
- BRENNAN, G.; BUCHANAN, J.M. 1977. Towards a tax constitution for Leviathan. *Journal of Public Economics*, 8(3):255-273. [http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727\(77\)90001-9](http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727(77)90001-9)
- BUENO, N.P. 2004. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a Nova Economia Institucional. *Revista Economia*, 5(2):361-420.
- COSSIO, F.A.B. 2002. *Ensaio sobre federalismo fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 165 p.
- COSSIO, F.A.B. 2000. *Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados*. Brasília, Editora da UnB, 63 p. Finanças Públicas – V Prêmio do Tesouro Nacional.
- DE FIGUEIREDO, R.J.P.; WEINGAST, B.R. 2005. Self-enforcing federalism. *The Journal of Law, Economics and Organization*, 21(1):103-135. <http://dx.doi.org/10.1093/jleo/ewi005>
- GIBSON, C.C.; ANDERSSON, K.; OSTROM, E.; SHIVAKUMAR, S. 2005. *The Samaritan's Dilemma: The political economy of development aid*. New York, Oxford University Press, 264 p. <http://dx.doi.org/10.1093/0199278857.001.0001>
- GIUBERTI, A.C. 2005. *Efeito da lei de responsabilidade fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros*. São Paulo, SP. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – USP, 54 p. <http://dx.doi.org/10.11606/d.12.2005.tde-06052005-160301>
- HAYEK, F.A. 1948. The economic conditions of interstate federalism. In: F.A. HAYEK (ed.), *Individualism and economic order*. Chicago, University of Chicago Press, p. 255-272.

²⁹ Novos fatos apontam para um novo processo de instabilidade para os próximos anos: relaxamento das condições de pagamento da dívida dos estados e das regras da LRF para o setor de saúde, por exemplo.

- HILLBRECHT, R. 1997. Federalismo e a união monetária brasileira. *Estudos Econômicos*, 27(1):53-67.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). 2015. Banco de dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 18/09/2015.
- MARTELL, C.R. 2008. Fiscal institutions of Brazilian municipal borrowing. *Public Administration and Development*, 28(1):30-41. <http://dx.doi.org/10.1002/pad.474>
- MATTOS, E.; ROCHA, F.; ARVATE, P. 2011. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. *Estudos Econômicos*, 41(2): 239-267. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612011000200002>
- MITTAL, S.; WEINGAST, B.R. 2013. Self-enforcing constitutions: With an application to democratic stability in America's first century. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 29(2):278-302. <http://dx.doi.org/10.1093/jleo/ewr017>
- MUSGRAVE, R. 1959. *The theory of public finance*. New York, McGraw-Hill, 628 p.
- MUSGRAVE, R.; MUSGRAVE, P.B. 1980. *Finanças públicas: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Campus, 673 p.
- NORTH, D.C. 2006. *Custo de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 38 p.
- NORTH, D.C. 1991. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1):97-112. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- NORTH, D.C. 1989. Institutions and economic growth: An historical introduction. *World Development*, 17(9):1319-1332. [http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X\(89\)90075-2](http://dx.doi.org/10.1016/0305-750X(89)90075-2)
- NORTH, D.C.; WEINGAST, B.R. 1989. Constitutions and commitment: The evolution of institutional governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History*, 49(4):803-832. <http://dx.doi.org/10.1017/S0022050700009451>
- OATES, W.E. 2005. Towards a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4):349-373. <http://dx.doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>
- OATES, W.E. 1999. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3):1120-1149. <http://dx.doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- OATES, W.E. 1972. *Fiscal federalism*. New York, Harcourt Brace Jovanovich, 256 p.
- OLSON, M. 1999. *A lógica da ação coletiva: os bens públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo, EDUSP, 201 p.
- OSTROM, E. 2000. Collective action and the evolution of social norms. *Journal of Economic Perspective*, 14(3):137-158. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.14.3.137>
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. 1994. Does centralization increase the size of government? *European Economic Review*, 38(3):765-773. [http://dx.doi.org/10.1016/0014-2921\(94\)90112-0](http://dx.doi.org/10.1016/0014-2921(94)90112-0)
- RANGEL, M.A. 2003. *Resgates financeiros, restrição orçamentária fraca e postura fiscal nos estados brasileiros*. Rio de Janeiro, BNDES.
- RESENDE, F. 2001. *Finanças públicas*. São Paulo, Atlas, 384 p.
- RIKER, W.H. 1964. *Federalism: Origin, operation, significance*. Boston, Little, Brown, 169 p.
- SERRA, J.; AFONSO, J.R.R. 1999. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, 6(12):3-30.
- SHI, M.; SVENSSON, J. 2003. Political budget cycles: A review of recent developments. *Nordic Journal of Political Economy*, 29(1):67-76.
- SILVA, M.S. 2005. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1):117-137.
- TER-MINASSIAN, T. 1997. *Decentralization and macroeconomic management*. Washington, DC, International Monetary Fund – IMF. (Working Paper, n. 97/155).
- TIEBOUT, C.M. 1956. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5):416-424. <http://dx.doi.org/10.1086/257839>
- WALLIS, J.J.; WEINGAST, B.R. 2005. *Equilibrium impotence: Why the states and not the American national government financed development in the Antebellum Era*. Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research. (NBRE Working Paper, n. 11397).
- WEINGAST, B.R. 2014. Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development. *World Development*, 53:14-25. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.003>
- WEINGAST, B.R. 2009. Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3):279-293. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jue.2008.12.005>
- WEINGAST, B.R. 2005. The performance and stability of federalism: An institutional perspective. In: C. MÉNARD; M.M. SHIRLEY (ed.), *Handbook of New Institutional Economics*. New York, Springer, p. 149-172.
- WEINGAST, B.R. 1995. The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(1):1-31.
- WILDASIN, D.E. 1997. *Externalities and bailouts: Hard and soft budget constraints in intergovernmental fiscal relations*. Washington, DC, World Bank. (Policy Research Working Paper, n. 1843).

Submetido: 04/11/2015

Aceito: 25/02/2016