

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**INSTITUIÇÕES FISCAIS E O NOVO FEDERALISMO EM TRANSFORMAÇÃO
- BRASIL E EUA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

SAULO SANTOS DE SOUZA

RECIFE, AGOSTO/2004

SAULO SANTOS DE SOUZA

**INSTITUIÇÕES FISCAIS E O NOVO FEDERALISMO EM TRANSFORMAÇÃO
- BRASIL E EUA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

Dissertação de mestrado apresentada
por Saulo Santos de Souza ao
Mestrado de Ciência Política da UFPE,
para a obtenção do grau de mestre.

ORIENTADOR: PROF. DR. FLÁVIO DA CUNHA REZENDE

RECIFE, AGOSTO/2004

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INSTITUIÇÕES FISCAIS E O “NOVO” FEDERALISMO EM TRANSFORMAÇÃO
- BRASIL E EUA EM PERSPECTIVA COMPARADA**

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Flávio da Cunha Rezende
Presidente



Prof. Dr. Marcus André B. C. Melo
Examinador Interno



Profª Drª Maria Herminia Tavares de Almeida
Examinadora externa

Recife, 20 de agosto de 2004.-

Soli Deo Gloria

RESUMO

A presente dissertação tem com objeto a transformação das regras do federalismo fiscal do Brasil e dos Estados Unidos da América, no período de 1992 a 2002. Trata-se de uma análise comparativa de um conjunto de restrições fiscais intergovernamentais implementadas durante a gestão dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton sob a lógica da descentralização. A economia política do federalismo fiscal e o novo institucionalismo são as duas maiores correntes teóricas utilizadas nesta análise. O principal pressuposto é que a natureza das regras formais instituídas pelo governo federal entra no cálculo dos custos e benefícios das decisões fiscais dos estados em relação aos gastos. No caso do Brasil, conclui-se que as restrições fiscais intergovernamentais implementadas a partir do Plano Real tiveram natureza predominantemente rígida (*hard*). Quanto aos EUA, por contraste, a conclusão é que algumas das regras implementadas a partir do *Contract with America*, de 1995, foram de natureza tênue (*soft*), enquanto outras foram rígidas (*hard*). Além disso, observa-se que os governos estaduais de ambos os países apresentaram em geral uma melhor performance fiscal na segunda metade da década. Confirma-se, portanto, o argumento de que as instituições influenciam a performance fiscal dos governos, ainda que não a expliquem inteiramente.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the transformation of the rules of fiscal federalism in Brazil and the United States of America, in the period between 1992 and 2002. It is a comparative analysis of the set of intergovernmental budget constraints implemented both in the administration of presidents Fernando Henrique Cardoso and Bill Clinton under the decentralization logic of governance. The political economy of fiscal federalism and the new institutionalism are the two major strands of theory used in this analysis. The key assumption is that the nature of formal rules instituted by the federal government integrates the cost-benefit calculus over state level fiscal decisions about spending. In the case of Brazil, we conclude that the intergovernmental budget constraints implemented after the Real Plan were of a primarily “hard” nature. As for the US, by contrast, the conclusion is that some of the rules implemented from the 1995 Contract with America on were of a *hard* nature, while others were *soft*. Moreover, we observe that the state governments as a whole in both countries showed a better fiscal performance during the second half of the decade. Therefore, we confirm the argument that institutions influence government fiscal performance, although they might not explain it entirely.

AGRADECIMENTOS

Na capa aparece apenas o meu nome, mas o preparo de uma dissertação de mestrado requer a ajuda de tantas pessoas que, para evitar injustiças na omissão de algumas, melhor seria omiti-las todas, generalizando o agradecimento. Entretanto, prefiro incorrer em alguma omissão grave, o que seguramente acontecerá, do que deixar de mencionar aqueles que tanto contribuíram, cada um ao seu jeito, na realização deste empreendimento.

De início, agradeço a Deus e minha família. A Deus pelo amparo maior e pelos caminhos que me ajudou a trilhar. Aos meus pais, Paulo Lima (*in memoriam*) e Hilda, por serem os depositários de minha existência. A minha esposa Gardênia, fiel coadjuvante nos embates da vida, e ao meu filho Vinícius, a quem devo grandes alegrias, por terem me mantido em contato com a realidade, nos momentos em que minha cabeça persistia em ficar nas nuvens. Aos meus irmãos, Yêda e Daniel, pelo apoio distante e por terem sempre acreditado em mim.

Sou grato ao meu orientador, o professor Flávio da Cunha Rezende, por muitas coisas. Pelos meus primeiros passos no campo da Ciência Política; pelas tardes de frutíferos debates, o que fez grande diferença na minha formação; pela preciosa literatura indicada e pelo acompanhamento milimétrico em todas as fases da minha pesquisa; pelas idéias, *insights* e inspirações, sem o que este trabalho teria sido outro, decerto bem inferior; por haver me conduzido para além do trivial, na busca constante pela excelência. Doravante, a herança intelectual de Flávio Rezende estará presente na minha produção acadêmica, doutra sorte eu negaria a “medula” do meu conhecimento.

Aos demais professores, funcionários da secretaria e amigos do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPE, em particular aos professores Marcus André Melo e Cátia Lubambo, do NEPPU, pelos impagáveis comentários feitos ao projeto inicial de minha pesquisa.

Aos amigos Nilo e Liane, pela acolhida e amor cristão demonstrados para comigo e minha família durante os meses de estudo e pesquisa em Austin, Texas. No Brasil, a Kléber, amigo de grandes conquistas, por ter vindo ao meu resgate nas horas de precisão, sempre com sugestões e palavras de encorajamento. Aos companheiros da SEFAZ/PE, em especial a Neves, por suprir minhas ausências com boa vontade e muita competência. Aos meus sogros, cunhados e cunhadas, e aos demais familiares e amigos, pelo ânimo e pela salutar convivência. Aos irmãos presbiterianos, por terem se lembrado de mim nas suas orações.

A todos esses e a cada um, por me faltarem palavras que melhor expressem a gratidão, digo apenas muito obrigado e espero que me compreendam.

LISTA DE SIGLAS

AFDC: Aid to Families with Dependent Children.

ARO: Antecipação de Receitas Orçamentárias.

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

CBO: Congressional Budget Office.

COFINS: Contribuição para Financiamento da Seguridade Social.

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

CPMF: Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

EUA: Estados Unidos da América.

FEF: Fundo de Estabilização Fiscal.

FHC: Fernando Henrique Cardoso.

FSE: Fundo Social de Emergência.

FPE: Fundo de Participação dos Estados.

GAO: General Accounting Office.

GDP: Gross Domestic Product.

GPRA: Government Performance and Results Act.

HIPPA: Health Insurance and Portability and Accountability Act.

HR: House of Representatives.

ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.

JOBS: Job Opportunities and Basic Skills.

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal.

MP: Medida Provisória.

NAIC: National Association of Insurance Commissioners.

NGA: National Governors Association.

PDV: Programa de Demissões Voluntárias.

PIB: Produto Interno Bruto.

PL: Public Law.

PRA: Personal Responsibility Act.

PRWORA: Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act.

RSF: Resolução do Senado Federal.

SSI: Supplemental Security Income.

STN: Secretaria do Tesouro Nacional.

TANF: Temporary Assistance to Needy Families.

UMRA: Unfunded Mandates Reform Act.

WRA: Work and Responsibility Act.

RELAÇÃO DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Gráfico 1.1: Déficit Fiscal dos Países 1990-95	15
Figura 1.1: Relação entre as Variáveis	27
Quadro Sinóptico.....	30
Quadro 2.1: Funções dos Três Níveis de Governo nos EUA, de 1800 a 1933	33
Quadro 2.2: Abordagens Teóricas do Federalismo Fiscal	48
Tabela 3.1: Distribuição da Receita Tributária nos Níveis de Governo – Brasil	56
Quadro 3.1: Emendas Constitucionais	70
Quadro 3.2: Leis Complementares.....	70
Quadro 3.3: Leis Ordinárias	71
Quadro 3.4: Medidas Provisórias	71
Quadro 3.5: Resoluções do Senado Federal.....	72
Gráfico 3.1: Performance Fiscal dos Estados – Brasil	78
Gráfico 4.1: Transferências Intergovernamentais <i>per capita</i> nos EUA, 1980-92	87
Gráfico 4.2: Gastos dos Governos Subnacionais <i>per capita</i> nos EUA, 1980-92	87
Quadro 4.1: 103 ^a Seção do Congresso (1993-1994)	94
Quadro 4.2: 104 ^a Seção do Congresso (1995-1996)	96
Quadro 4.3: 105 ^a Seção do Congresso (1997-1998)	97
Quadro 4.4: 106 ^a Seção do Congresso (1999-2000)	97
Gráfico 4.3: Transferências Intergovernamentais para os Estados – EUA	111
Gráfico 4.4: Performance Fiscal dos Estados – EUA	113

SUMÁRIO

Capítulo I

1.1 Introdução: as instituições em perspectiva comparada	14
1.2 A arena temática: o federalismo fiscal no campo da ciência política.....	17
1.3 O corte empírico: as mudanças institucionais produzidas durante a gestão dos presidentes Clinton e Cardoso.....	18
1.4 A problematização: a natureza das regras e a performance fiscal dos estados	21
1.5 A fundamentação teórica: o novo institucionalismo e a economia política do federalismo fiscal	23
1.6 A metodologia: a relação entre as variáveis	25
1.7 A estrutura da dissertação: uma síntese dos capítulos	29
1.8 Sinopse da dissertação	30

Capítulo II

2.1 As teorias clássicas do federalismo fiscal	31
2.2 A economia política do federalismo fiscal	36
2.3 O novo institucionalismo histórico e da escolha racional	40
2.4 A natureza das restrições fiscais intergovernamentais: os <i>soft</i> e <i>hard budget constraints</i>	47

Capítulo III

3.1 Aspectos do federalismo fiscal brasileiro no período pré-FHC	
3.1.1 <i>O processo de descentralização fiscal no início da década</i>	54
3.1.2 <i>As relações intergovernamentais: interesses nacionais versus preferências estaduais</i>	58
3.1.3 <i>A natureza das regras na primeira metade da década: a prática de bailouts e a baixa performance fiscal dos estados</i>	62
3.2 A dinâmica do federalismo fiscal no Brasil na gestão de FHC	
3.2.1 <i>As mudanças institucionais do governo Cardoso</i>	66
3.2.2 <i>A natureza das restrições fiscais intergovernamentais de FHC: os “hard budget constraints”</i>	69
3.2.3 <i>Os legados de política de FHC e a performance fiscal dos estados</i>	77
3.2.4 <i>Considerações finais sobre a nova estrutura de incentivos no federalismo fiscal brasileiro</i>	81

Capítulo IV

4.1 Aspectos do federalismo fiscal norte-americano no período anterior ao <i>Contract with America</i>	
4.1.1 Os processos de “devolution” dos anos 80 e as transferências intergovernamentais	85
4.1.2 A coordenação de políticas e as relações intergovernamentais	89
4.1.3 A natureza das regras intergovernamentais: os “unfunded mandates”	91
4.2 O <i>Contract with America</i> e a dinâmica do federalismo fiscal norte-americano na gestão do presidente Clinton	
4.2.1 As mudanças institucionais e o “New Federalism”	95
4.2.2 A flexibilização das instituições intergovernamentais	99
4.2.3 A discricionariedade na implementação de programas federais	101
4.2.4 A natureza das restrições fiscais intergovernamentais de Bill Clinton: a combinação de “soft” e “hard budget constraints”	105
4.2.5 A nova estrutura de incentivos e a performance fiscal dos estados	109
4.2.6 Considerações finais sobre a nova estrutura de incentivos do federalismo fiscal norte-americano	114

Capítulo V

5.1 O federalismo fiscal no Brasil e nos EUA	117
5.2 Os legados de políticas dos governos Clinton e Cardoso	
5.2.1 As mudanças institucionais no Brasil	119
5.2.2 As mudanças institucionais nos EUA	121
5.3 A natureza das instituições: os <i>soft</i> e os <i>hard budget constraints</i>	
5.3.1 As restrições fiscais intergovernamentais no Brasil	123
5.3.2 As restrições fiscais intergovernamentais nos EUA	125
5.4 A performance fiscal dos estados brasileiros e norte-americanos	
5.4.1 A performance fiscal dos estados no Brasil	127
5.4.2 A performance fiscal dos estados nos EUA	129
5.5 Síntese das conclusões	132
5.6 Considerações finais	132
Referências bibliográficas	135

CAPÍTULO I

*“Mas afinal, o que é o próprio governo senão o maior
de todos os reflexos da natureza humana?”*

(James Madison, *O Federalista*, nº 51)

1.1 Introdução: as instituições em perspectiva comparada

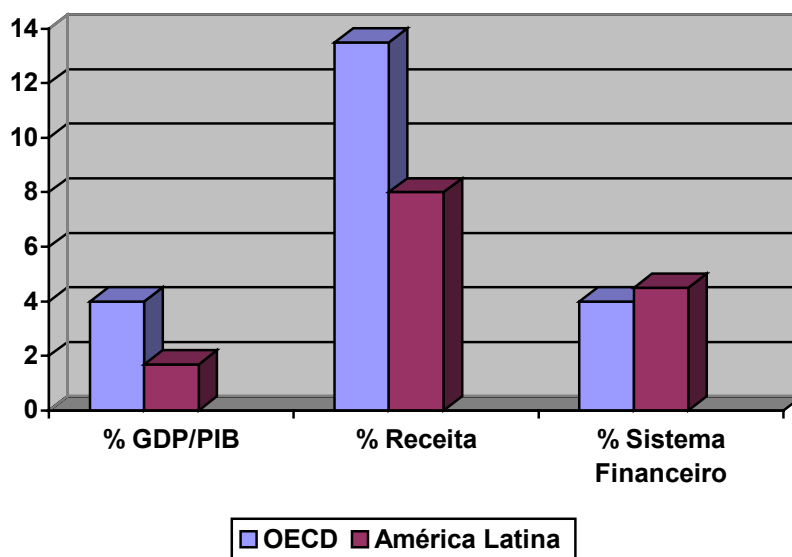
O presente trabalho tem com objeto o processo de transformação da natureza das instituições no federalismo fiscal do Brasil e dos Estados Unidos da América no período de 1992 a 2002. Pretende-se investigar como as regras fiscais se transformaram nos dois países no sentido de uma maior ou menor austeridade no controle fiscal sobre os estados, questão de central importância para o debate teórico sobre o federalismo fiscal, como veremos adiante. O Brasil e os EUA são países presidencialistas que passaram por processos de descentralização fiscal nas últimas décadas, possuem estrutura federativa¹, dimensões continentais, diferenças regionais intensas e, por tais razões, são largamente comparados na literatura sobre o federalismo. Ademais, os dois países recorreram a políticas de equilíbrio fiscal no decurso período considerado.

Nos EUA, desde os anos 80 a questão do “*balance the budget*”, ou equilíbrio fiscal, tem sido central na agenda nacional de políticas públicas. Também no Brasil, desde

¹ Tanto nos EUA quanto no Brasil, há uma sobreposição de responsabilidades de gastos entre os níveis de governo (*marble cake federalism*), o que leva, por um lado, a freqüentes *lobbies* dos estados dentro do Congresso e, por outro, a um papel de coordenação interestadual nas relações com o governo federal.

a crise do modelo de substituições de importações da década de 80 e a conseqüente diminuição do papel do governo nacional, o equilíbrio das contas públicas tem sido uma preocupação central no país. Em razão disso, fatores como a descentralização no Brasil e o processo de *devolution* nos EUA, exemplificado pelo *Contract with America* de 1995, têm sido decisivos para se repensar o federalismo, particularmente na sua componente fiscal. Na verdade, o déficit fiscal foi fenômeno comum a vários países, impulsionando os governos a tomarem medidas de ajuste das contas públicas no curso da década anterior. O Gráfico 1.1 reproduz dados do BID de 1997 para demonstrar que o déficit público esteve presente tanto nos países industrializados, quanto nos países latino-americanos durante a primeira metade da década de 90.

Gráfico 1.1 - Déficit Fiscal dos Países 1990-95
(Média do período em percentuais)



Fonte: Relatório do BID “*Latin America After a Decade of Reforms*”. IPES.

A presente dissertação analisa os casos específicos do Brasil e dos EUA, voltando sua atenção para as regras fiscais implementadas pelos presidentes Clinton e Cardoso com

o objetivo de “induzir” os níveis inferiores de governo a adotar o comportamento fiscal desejado, no caso o equilíbrio das contas públicas.

O argumento central do trabalho é que a natureza das restrições fiscais intergovernamentais, se rígidas (*hard*) ou tênues (*soft*)², que resultou das mudanças institucionais produzidas pelas elites políticas nos dois países, foi o mecanismo utilizado pelo governo federal para conduzir os estados a uma melhor performance fiscal. A fundamentação teórica para este argumento é neo-institucionalista. As teorias institucionalistas procuram explicar a importância das regras do jogo nas escolhas públicas. Na perspectiva intergovernamental, a natureza das restrições fiscais importa na performance fiscal dos governos. As teorias da economia política do federalismo fiscal também são utilizadas no trabalho, visto estudarem os incentivos e sua importância para as decisões governamentais.

A despeito de eventuais diferenças na natureza das regras formais implementadas no Brasil e nos Estados Unidos no período abordado, o trabalho questiona *em que medida* a performance fiscal dos governos em um sistema federativo pode ser condicionada à natureza das instituições. Trata-se de uma análise exploratória que destaca em seu bojo a importância da política como mecanismo de transformação das regras fiscais.

² O trabalho importa as expressões *soft budget constraints* e *hard budget constraints* da literatura estrangeira sobre o federalismo fiscal. Tais noções encontram uso extensivo nos trabalhos de Shah, Dillinger, Webb, Qian, Wildasin, dentre outros. *Constraints* são *restrições* ou *constrangimentos*. A palavra adjetivada *budget* pode ser traduzida como orçamentária ou fiscal. As palavras *soft* e *hard* são de difícil tradução no sentido

1.2 A arena temática: o federalismo fiscal no campo da ciência política

Os estudos sobre o federalismo fiscal na ciência política têm se ocupado, em grande medida, da avaliação das relações entre os diferentes arranjos institucionais e a capacidade de os governos implementarem, ou não, suas políticas públicas em geral, ou as suas decisões de natureza fiscal, em particular. No Brasil e em vários países do mundo, as agendas contemporâneas de pesquisas sobre o tema têm dedicado expressiva atenção à descentralização fiscal, o que torna a performance fiscal dos estados uma questão de importância maiúscula na análise das finanças públicas dos países federativos³.

Nas análises das mudanças nas relações intergovernamentais, fatores históricos, políticos e econômicos são citados pela literatura como condicionantes. Mais recentemente, a atenção dos analistas se volta para variáveis de ordem político-institucional para explicar o comportamento fiscal dos governos. Por esse prisma, é freqüente nos estudos contemporâneos a suposição de que “as instituições importam”, i. e, elas têm forte peso para explicar importantes fenômenos de interesse para a ciência política e, dentre eles, o comportamento fiscal dos governos em contextos federativos. Por essa razão, as abordagens institucionalistas, nas suas variantes histórica, sociológica e da escolha racional (Hall e Taylor, 1996), têm adquirido importância na ciência política para as explicações das escolhas públicas, em geral, e do comportamento fiscal dos governos, em particular.

aqui utilizado, mas exprimem a idéia de *tênuas* e *rígidas*, respectivamente. Em face dessas limitações de tradução, optamos por preservar os termos originais em inglês na maioria das ocasiões.

³ Segundo Wildasin (1998: 2), análises sobre o federalismo fiscal da Índia, China, Brasil, Argentina e Rússia demonstram que as finanças públicas dos governos centrais e subnacionais passaram recentemente por mudanças significativas e a evolução das instituições fiscais e das responsabilidades dos diferentes níveis de governo desempenharão importante papel no desenvolvimento econômico e político desses países nas próximas décadas.

No Brasil, os estudos sobre a reforma do estado e o federalismo têm tido forte influência neo-institucionalista, principalmente no período pós-estabilização democrática. Entre os principais autores que trabalham o assunto estão Melo, Abrúcio, Almeida, Arretche, Diniz, Mendes, Rezende, Afonso, Camargo, Limongi e Giambiagi. Para Melo (1999), o federalismo aparece como variável independente crucial para o entendimento do conflito distributivo no Brasil. Na literatura estrangeira, estudos comparativos têm abordado a importância dos mecanismos institucionais na análise das escolhas públicas. É o caso de Shah, Qian, Weingast, Dillinger, Wildasin e Webb, na corrente da economia política do federalismo fiscal, e de Hall e Taylor, Mahoney e Snyder e McCubbins e Thies na literatura de orientação neo-institucionalista. Autores que trabalham temas clássicos do federalismo fiscal como Musgrave e Musgrave, Stiglitz e Buchanan também realçam a importância das instituições, principalmente na distribuição das funções governamentais.

Sem dúvida, a combinação de teorias institucionalistas e da economia política do federalismo fiscal no campo da ciência política pode demonstrar como os incentivos e as instituições importam na explicação da performance governamental em sistemas federativos.

1.3 O corte empírico: as mudanças institucionais produzidas durante a gestão dos presidentes Clinton e Cardoso

Historicamente, a controvérsia sobre o papel dos diferentes níveis de governo nos EUA tem girado em torno de questões de equidade e eficiência alocativa, enquanto que em países do terceiro mundo a preocupação tem se voltado predominantemente para a

necessidade de equilíbrio das contas públicas e estabilidade macroeconômica (Wildasin, 1998: 6). Ocorre que as mudanças institucionais implementadas por Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso apontam para um modelo onde a natureza das regras formais importa para a compreensão do relacionamento entre o governo federal e os estados nos dois países.

No caso brasileiro, a ênfase nas políticas de redução dos gastos subnacionais mostrou-se presente na agenda de governo de FHC desde meados dos anos 90, quando se verificou uma ampliação dos controles federais sobre as finanças públicas dos estados. Tendo por pretensão a garantia do equilíbrio fiscal agregado, o governo federal instituiu regras como a Lei Camata, que limitou os gastos com pessoal a 60% da receita dos estados, a Lei Kandir, que isentou da incidência do ICMS os produtos exportados, reduzindo a capacidade de arrecadação dos estados, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, que instituiu para os governos subnacionais a obrigatoriedade de geração de superávits primários. Além disso, a criação de programas de ajuste fiscal, cujas condições de implementação reduziram as opções de endividamento subnacional, acabou por constituir mecanismos indiretos de controle dos gastos em praticamente todos os estados da federação. Também as reformas no aparelho do estado e os programas de modernização financiados pelo BID privilegiaram os interesses da União, ao voltarem seu foco para o ajuste fiscal em prejuízo de mudanças mais intensas na ordem burocrática nacional (Rezende, 2004). Ou seja, as regras formais produzidas na gestão de Fernando Henrique Cardoso construíram um quadro de *hard budget constraints* que limitou o leque de escolhas alocativas dos governos estaduais. Com isso, procurou-se resolver o clássico conflito de interesses entre os níveis de governo a partir de mudanças institucionais que favoreceram a agenda fiscal da União.

Nos Estados Unidos da América, as políticas fiscais produzidas pelo governo Clinton também revelaram a importância das instituições intergovernamentais nos resultados fiscais dos estados norte-americanos. O *Government Performance and Results Act*, por exemplo, além do conjunto de atos do congresso conhecidos como *Contract with America* (*Balanced Budget Act*, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, *Unfunded Mandates Reform Act*, dentre outros) foram característicos desse processo de controle de gastos públicos dentro do “novo federalismo” americano da última década. Naquele período, o crescimento dos déficits orçamentários que se seguiu ao fenômeno da *devolution*⁴ levou o Presidente Bill Clinton a propor medidas de contenção de gastos, dentre as quais a redução das transferências intergovernamentais. Entretanto, a supressão de exigências para o acesso aos recursos remanescentes e a descentralização de programas federais para os estados amenizaram o caráter centralizador das políticas fiscais do governo federal norte-americano. Isto porque as mudanças institucionais nos EUA ocorreram de forma a privilegiar a coordenação intergovernamental de políticas. Ao adotar uma combinação de *soft* e *hard budget constraints* no federalismo norte-americano ou, dito de outra forma, ao implementar arranjos institucionais de natureza *quasi-hard*, o governo federal tentou conciliar os interesses nacionais e as preferências estaduais na busca pelo equilíbrio fiscal agregado.

Portanto, naturezas distintas podem ser identificadas na análise das restrições fiscais intergovernamentais adotadas pelos dois países. Enquanto que nos EUA a ênfase foi dada na coordenação de políticas entre os níveis de governo, permitindo aos estados maior flexibilidade na utilização de recursos federais, no Brasil, a criação de regras formais com

⁴ A descentralização fiscal promovida por Reagan nos anos 80 ficou conhecida como “*Devolution Revolution*”, cujo ponto focal foi a instituição de transferências em bloco (*block grants*) para os estados.

incidência direta sobre os orçamentos subnacionais – e a conseqüente redução da autonomia⁵ fiscal dos estados – foi a opção escolhida. Os dados coletados nesta pesquisa sugerem, assim, que os arranjos institucionais produzidos pelos dois países durante boa parte dos anos 90 seguiram padrões diferenciados, com perceptíveis efeitos nas finanças públicas dos estados.

1.4 A problematização: a natureza das regras e a performance fiscal dos estados

A identificação da “estrutura de incentivos” decorrentes das mudanças institucionais observadas em países federativos é essencial para se compreender a performance fiscal dos estados. Na presente análise, entende-se por estrutura de incentivos o conjunto de custos e benefícios, impostos pelas regras fiscais aos atores estratégicos dos governos subnacionais. As transformações ocorridas na natureza (isto é, nas características e especificidades) das regras fiscais intergovernamentais causam impactos nos incentivos percebidos pelos atores estratégicos subnacionais nas suas decisões de gasto e são reveladoras da dinâmica da economia política do federalismo fiscal.

Com efeito, as decisões sobre os gastos públicos obedecem ao conjunto de regras formais da federação. Rezende (1997) argumenta que a estrutura dos gastos públicos é função das preferências alocativas dos atores políticos. Estas, por sua vez, dependem dos

⁵ A noção clássica de autonomia fiscal (Rofman, 1990) sugere a disponibilidade de recursos próprios, necessários à implementação de políticas públicas. No presente trabalho, utilizamos o conceito de autonomia fiscal de forma intercambiável com *capacidade alocativa*, ou de alocação de recursos, visto que ambas as expressões sugerem a liberdade para exercer escolhas e definir os resultados, dentre um leque de opções de políticas de gastos disponíveis. A autonomia dos estados, nesse caso, é tanto maior quanto menor for a interferência do governo central.

incentivos por eles percebidos. Assim, mudando-se a natureza das regras do jogo, alterar-se-ão também os incentivos e os resultados, ou *payoffs*⁶, previsíveis para cada decisão. Na realidade, a cada federalismo está associado um jogo federativo, envolvendo atores, estratégias, decisões e *payoffs*, que definirá o padrão de gastos públicos. Por essa razão, a literatura neo-institucionalista se afilia à tradição da teoria dos jogos para compreender o comportamento fiscal dos governos, numa corrente teórica conhecida como “A Economia Política do Federalismo”⁷.

As mudanças promovidas pela agenda de governo de Clinton e Cardoso na natureza das restrições intergovernamentais são analisadas neste trabalho pelo prisma dos incentivos incidentes sobre a performance fiscal subnacional. O pressuposto é que a natureza dos arranjos institucionais gera impactos na performance fiscal, no âmbito dos estados, e nos resultados fiscais agregados, no âmbito nacional. Se, por um lado, os interesses dos atores estratégicos federais estão relacionados com o equilíbrio fiscal agregado, por outro, os estados têm incentivos para elevar ou, no mínimo, preservar o nível de gastos necessários à provisão local⁸ de bens e serviços públicos. Assim, a natureza *soft* ou *hard* das instituições exerce influência sobre a estrutura de incentivos vigente na federação.

A preocupação central é saber se o Brasil e os EUA alteraram de fato a natureza das regras fiscais intergovernamentais no período abordado e, em o fazendo, se adotaram

⁶ Neste contexto, o termo *payoff* tem o mesmo significado empregado pela teoria dos jogos e pode ser traduzido como “o ganho, o pagamento, o prêmio ou sanção a uma certa ação” (Tsebelis, 1998: 22). Pode também ser compreendido como o ganho líquido entre custos e benefícios.

⁷ Um dos autores centrais dessa tradição é Daniel Treisman, que analisa transformações no federalismo russo a partir da teoria dos jogos.

⁸ O termo “local” é utilizado aqui de forma intercambiável com o termo “estadual”, sempre se referindo aos estados brasileiros e norte-americanos. Os governos municipais escapam dos limites desta dissertação.

regras de natureza idêntica para os dois países ou de naturezas distintas. Dois são, portanto, os questionamentos principais levantados no presente esforço de pesquisa:

- 1) Em que medida as mudanças institucionais promovidas pelos presidentes Cardoso e Clinton alteraram a natureza das restrições fiscais intergovernamentais no Brasil e nos EUA?
- 2) Qual foi a relação entre a natureza das restrições fiscais intergovernamentais e a performance fiscal dos estados nos dois países?

1.5 A fundamentação teórica: o novo institucionalismo e a economia política do federalismo fiscal

A base teórica desta dissertação combina os modelos da economia política do federalismo fiscal com os preceitos teóricos do novo institucionalismo, particularmente nas vertentes histórica e da escolha racional. O padrão de gastos dos estados é analisado de forma comparada, tendo como referencial o trabalho de autores que estudam a influência das regras do jogo na explicação dos resultados fiscais. Além disso, as escolhas institucionais são vistas pela perspectiva dos incentivos intergovernamentais (Weingast, Shepsle e Johnsen, 1981), segundo o que os atores pesam os custos e benefícios, e os conseqüentes *payoffs*, de suas decisões fiscais. Isto é o que a literatura institucionalista denomina “*calculus approach*” (Hall e Taylor, 1996: 7), que focaliza nos aspectos instrumentais do comportamento humano baseados em cálculo estratégico.

O padrão de gastos dos estados é uma variável central nos estudos sobre o federalismo fiscal. A sua análise permite compreender, dentre outras coisas, o perfil e as

preferências de gastos das unidades subnacionais e a divisão de responsabilidades fiscais entre os estados e o governo central. O tema tem sido amplamente visitado pelas teorias clássicas do federalismo fiscal, particularmente no trabalho de autores como Buchanan (1970), Musgrave e Musgrave (1980), Stiglitz (1988), dentre outros. As funções dos diferentes níveis de governo, a provisão eficiente de bens e serviços públicos e as transformações no papel dos entes federados são os alvos fundamentais desta literatura teórica. Tal análise das funções governamentais permite compreender o conflito entre os interesses nacionais e os estaduais, ponto de suma importância nesta pesquisa.

Por outro lado, as teorias ligadas à economia política do federalismo fiscal (cujos autores principais são Shah, 1997; Wildasin, 1998; Qian e Roland, 1998; Jin, Qian e Weingast, 1999; Dillinger e Webb, 1999) vão além da pressuposição de um governo preocupado exclusivamente com a provisão ótima de bens e serviços públicos e destacam a importância dos incentivos políticos e institucionais nas decisões fiscais dos entes federados. Para esse conjunto de teorias, as escolhas públicas subnacionais dependem, em grande parte, dos incentivos intergovernamentais oferecidos aos atores estratégicos dos diferentes níveis de governo. As teorias neo-institucionalistas (Arrow, 1985; Hall e Taylor, 1996; Limongi, 1994; Rezende, 2001; Loureiro, 2001; Melo, 2002) por sua vez, investigam a relação entre as regras formais e as escolhas públicas. Os limites de cada decisão são demarcados pelos *constraints* impostos pelo conjunto de regras vigentes. Os atores estratégicos mensuram os custos e benefícios das alternativas disponíveis e fazem escolhas racionais (McCubbins e Thies, 1996). A literatura de orientação institucionalista salienta, portanto, que as regras formais vigorantes em cada país afetam consideravelmente os resultados das políticas governamentais.

Uma importante inferência de tais considerações teóricas é que a complexa interação entre o governo federal e os entes subnacionais exige a presença de incentivos intergovernamentais, gerados, em boa medida, pela natureza dos arranjos institucionais existentes na federação. Neste trabalho, assume-se que a natureza das regras formais instituídas pelo governo federal – objeto de estudo das correntes institucionalistas – entra no cálculo dos custos e benefícios das decisões fiscais dos estados, ou seja, dos incentivos percebidos pelos atores políticos – de cuja análise se ocupa a economia política do federalismo fiscal.

1.6 A metodologia: a relação entre as variáveis

A investigação empírica dos casos brasileiro e norte-americano é efetuada a partir de um estudo exploratório das regras formais instituídas pelos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Bill Clinton, no período de 1992 a 2002 (ver quadro sinóptico, na página 30). O período escolhido abrange, na íntegra, os dois mandatos de Clinton (1993-1996 e 1997-2000) e de Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), sendo suficiente para fornecer as séries históricas exigidas para a análise intertemporal dos gastos estaduais como percentual do PIB/GDP⁹ e em comparação com a receita total. As amostras se resumem às regras federais produzidas de forma a produzirem efeitos sobre as contas públicas dos estados.

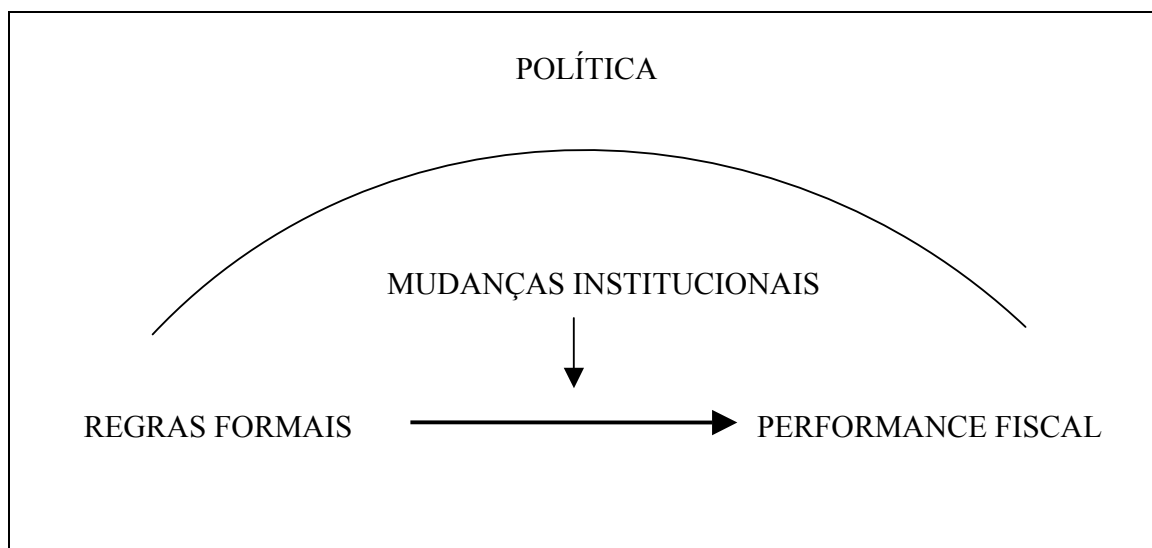
São três as variáveis principais deste trabalho, aparecendo com diferente poder explicativo nos casos do Brasil e dos Estados Unidos:

⁹ *Gross National Product*, o PIB americano.

- I) Variável independente: a natureza das restrições fiscais intergovernamentais;
- II) Variável dependente: a performance fiscal dos estados;
- III) Variável interveniente: mudanças na natureza das restrições.

Utilizamos na Figura 1.1 um esquema semelhante ao diagrama causal de Van Evera (1997: 12), para demonstrar que as regras formais (aqui, os *budget constraints*) exercem influência na performance fiscal dos estados e que mudanças na natureza dessas regras podem intervir no resultado final. O esquema também sugere que, em países democráticos como o Brasil e os EUA, as escolhas públicas em torno das regras, da performance fiscal e das mudanças institucionais pressupõem um cálculo político dos diferentes níveis de governo.

Figura 1.1 – Relação entre as Variáveis



Em relação à variável independente, o trabalho focaliza a natureza das regras formais ou, mais especificamente, das restrições incidentes sobre as decisões de gasto dos

estados. A análise se concentra nas regras instituídas pelos governos de Clinton e Cardoso, destacando nelas o grau de rigor ou de moderação a incidir sobre a variável dependente, ou seja, a performance fiscal dos estados. Para os propósitos deste trabalho, as regras formais são consideradas instituições, cujos efeitos se dão sobre a capacidade e a discricionariedade de gastos dos estados.

Na análise da natureza das regras estamos nos reportando às *policies* governamentais. Rezende (2004: 13) emprega a definição clássica de Lowi (1985), para quem uma *policy* é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas e negativas”. O termo “políticas” também é aqui utilizado para expressar a idéia de *policies*. Embora a expressão “bens e serviços públicos” seja típica da literatura clássica anteriormente referida, opta-se aqui pelo emprego da expressão “políticas públicas”, por melhor exprimir a idéia corrente das funções governamentais e por se adequar à noção de “estado em ação” (Lowi, 1964). Entendemos, por oportuno, que o sentido tradicional dos termos fica preservado.

Na definição da natureza das restrições fiscais, se rígidas (*hard*) ou tênues (*soft*), levam-se em conta os seguintes aspectos¹⁰:

- 1) A existência de regras federais incidentes sobre o gasto e o endividamento dos estados;
- 2) A alteração da capacidade alocativa¹¹ dos estados;
- 3) A possibilidade de absorção de déficits dos estados pelo governo federal;
- 4) A flexibilidade dos estados na escolha de alternativas de dispêndio;

¹⁰ Os aspectos fiscais aqui enumerados foram baseados no *Index of Budget Institutions* – IBI, elaborado por Alesina, Hausmann, Hommes e Stein, a partir de dados levantados sobre 20 países da América Latina e do Caribe em pesquisa patrocinada pelo BID em 1996. Entretanto, a sua aplicação à performance fiscal dos estados exigiu adaptá-las ao caráter intergovernamental das instituições.

- 5) A discricionariedade dos estados na utilização das transferências intergovernamentais;
- 6) A coordenação de políticas de gastos entre os estados e o governo federal.

Quanto à variável dependente, optamos por empregar a expressão *performance fiscal*, ao invés de simplesmente ajuste fiscal ou equilíbrio das contas públicas, por ser mais abrangente e indicar, além dos resultados fiscais anuais, o desempenho dos estados em relação às restrições fiscais estabelecidas pelo governo federal. A análise da *performance fiscal* limita-se à confrontação das receitas e despesas estaduais para cada ano estudado, com foco nos gastos públicos. As dívidas públicas interna e externa não são computadas, nem o são os resultados fiscais positivos ou negativos acumulados de anos anteriores. Incluem-se os repasses federais efetuados dentro do período, como as transferências intergovernamentais e os recursos oriundos de *bailouts*.

Não se procede à mensuração dos efeitos diretos das instituições sobre a estrutura de gastos dos estados face à exclusão de variáveis econômicas e de outras possivelmente incidentes no processo. A apresentação gráfica da *performance fiscal* é apenas ilustrativa da evolução dos gastos estaduais em período simultâneo às mudanças institucionais. Semelhantemente, os governos municipais não estão incluídos na análise. Uma vez que os dados utilizados são tratados de forma agregada, as conclusões deles derivadas referem-se apenas aos estados da federação vistos em bloco, não se aplicando a nenhum estado isoladamente. A análise da variável dependente é *ex post*, baseada nas informações disponíveis após a implementação das regras e a observação dos seus efeitos sobre os gastos estaduais.

¹¹ Definimos aqui “capacidade alocativa” como o montante de recursos disponíveis para o gasto com a função alocativa dos estados.

A variável interveniente – mudanças na natureza das restrições – é o conjunto de alterações promovidas nos *constraints* intergovernamentais incidentes sobre as decisões de gastos dos estados. Distinções quanto a aspectos culturais e históricos do Brasil e dos EUA, bem como quanto ao grau de desenvolvimento econômico dos dois países são tomadas como variáveis exógenas à presente argumentação, visto fugirem do alcance do modelo conceitual empregado. Assim, fatores eminentemente econômicos, como, por exemplo, alterações nos humores do mercado, ainda que tenham efeitos sobre a disponibilidade de recursos dos governos e, conseqüentemente, sobre o seu padrão de gastos, não são considerados na mensuração da performance fiscal, face ao teor exclusivamente institucional da análise.

1.7 A estrutura da dissertação: uma síntese dos capítulos

O presente trabalho é dividido em cinco capítulos. Este primeiro teve por finalidade definir o tema da dissertação e situá-lo no campo da ciência política, destacando as razões da pesquisa, o corte empírico, a fundamentação teórica e a metodologia empregada. Também foram definidas as variáveis da pesquisa e a sua problematização. O segundo capítulo trata dos modelos teóricos utilizados, destacando o seu alcance para a análise pretendida e as suas conexões com as variáveis levantadas nesta parte introdutória. No capítulo terceiro inicia-se o esforço empírico da dissertação, com a identificação das variáveis para o caso brasileiro. O quarto capítulo segue a disposição empírica do terceiro e analisa o caso americano. O último capítulo compara os dois casos, confronta os resultados com a base teórica utilizada e apresenta as conclusões e considerações finais.

1.8 Sinopse da dissertação

Quadro Sinóptico

Título	Instituições Fiscais e o Novo Federalismo em Transformação: Brasil e EUA em Perspectiva Comparada
Palavras-chave	Instituições, incentivos, performance fiscal dos estados, <i>budget constraints</i>
Corte empírico	Mudanças na natureza das restrições fiscais intergovernamentais incidentes sobre os gastos dos governos estaduais no Brasil e nos Estados Unidos
Período Abrangido	1992 a 2002: 1) Bill Clinton (1993-1996 e 1997-2000) 2) Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002)
Tipo de Análise	Institucional comparativa
Modelos teóricos	1) Novo institucionalismo histórico e da escolha racional 2) Teorias clássicas e contemporâneas sobre o federalismo fiscal
Principais questões	1) Qual a natureza das restrições fiscais intergovernamentais instituídas no Brasil e nos EUA pelo governo federal nos anos 90? 2) Em que medida essas restrições influenciaram a performance fiscal dos estados nos dois países?
Variáveis	1) Independente: a natureza das restrições fiscais intergovernamentais 2) Dependente: a performance fiscal dos estados 3) Interveniente: mudanças institucionais
Identificação da variável independente	1) A existência de regras federais incidentes sobre o gasto e o endividamento dos estados 2) A alteração na capacidade alocativa dos estados 3) A possibilidade de absorção de déficits dos estados pelo governo federal 4) A flexibilidade dos estados na escolha de alternativas de gasto 5) A discricionariedade dos estados na utilização das transferências intergovernamentais 6) A coordenação de políticas de gastos entre os estados e o governo federal
Operacionalização da variável dependente	Evolução gráfica dos gastos estaduais como percentual do PIB/GDP e em comparação com a receita total
Operacionalização da variável interveniente	Identificação das principais restrições fiscais intergovernamentais instituídas nos mandatos dos presidentes Cardoso e Clinton
Principais Conclusões	1) As restrições fiscais intergovernamentais implementadas no Brasil apresentaram natureza predominantemente rígida (<i>hard</i>) 2) A restrições fiscais intergovernamentais implementadas nos EUA apresentaram natureza tênue (<i>soft</i>) e rígida (<i>hard</i>) 3) As mudanças na natureza das regras tiveram impactos positivos na performance fiscal dos estados

CAPÍTULO II

O presente capítulo apresenta a base teórica da dissertação. A primeira seção discute as teorias clássicas do federalismo fiscal, cuja preocupação central é as funções governamentais. A segunda seção aborda a economia política do federalismo fiscal, destacando a importância dos incentivos nas escolhas governamentais. A terceira seção trata das teorias neo-institucionalistas e sua relação com os resultados fiscais. A última seção concentra-se na natureza das regras fiscais e nos seus impactos sobre a performance dos governos, a partir de uma combinação dos modelos teóricos abordados nas seções precedentes.

2.1 As teorias clássicas do federalismo fiscal

A preocupação central das teorias clássicas do federalismo fiscal nas finanças públicas é a questão da existência de uma divisão de trabalho ótima entre os diferentes níveis de governo, lastreada na ideia de eficiência alocativa na provisão de bens públicos locais e nacionais. Os modelos clássicos visitados por autores como Buchanan (1970), Musgrave e Musgrave (1980) e Stiglitz (1988) propõem que o governo central seja, em tese, responsável pela produção de bens públicos puros, financiados via um sistema de partilha fiscal. Outra importante função do governo central é, para a literatura clássica, a redistributiva, com a transferência de recursos para a redução de desigualdades. Por outro

lado, os governos estaduais devem desempenhar o papel distributivo, ou alocativo, que corresponde basicamente às escolhas institucionais voltadas para a alocação de recursos na provisão de políticas públicas locais.

As diversas abordagens clássicas concordam também que as políticas fiscais do governo federal perseguem objetivos macroeconômicos para os quais o equilíbrio das contas públicas é fundamental. Por outro lado, essas abordagens entendem que o governo federal deveria, idealmente, reter apenas aquelas funções que, por sua natureza, não são transferíveis aos níveis inferiores, i. e, aquelas atividades que afetam significativamente diversas jurisdições estaduais. Em razão disso, as políticas públicas regulatórias, por apresentarem características de bens públicos puros e cujos impactos se estendem por mais de um território estadual devem em princípio ser centralizadas no nível mais alto de governo¹². As políticas de estabilização monetária, por exemplo, são vistas como uma função do governo central por conta da própria natureza dos choques econômicos cíclicos, os quais, tendo escopo nacional, exigem uma resposta também nacional. A descentralização para os estados poderia ocasionar problemas de coordenação e alocações sub-ótimas¹³ de recursos.

A questão da “centralização *versus* descentralização” é essencial para os analistas do federalismo fiscal. Os modelos clássicos consideram basicamente aspectos ligados à natureza dos bens, como se infere da afirmação de Musgrave e Musgrave (1980: 16):

¹² É por essa razão que se assume que políticas macroeconômicas devem ser unificadas e que sua distribuição é matéria do governo central. Esta posição baseia-se nas regras de igual tratamento entre os cidadãos, no alto grau de mobilidade de recursos internos no país e na natureza dos problemas que são nacionais em escopo, tais como defesa nacional e relações exteriores. Vide Murphy *et al* (1995:5).

¹³ Uma alocação ótima, ao contrário, refere-se ao melhor uso possível dos recursos disponíveis, fornecendo um padrão preciso de avaliação e garantindo o máximo de satisfação das vontades individuais ou coletivas (ver Varian, 1994: 81).

“(...) se por um lado as funções distributivas e estabilizadoras podem ser basicamente desempenhadas ao nível federal ou central de governo, a função alocativa – a provisão de bens públicos – necessita de um sistema descentralizado”.

A distribuição de funções governamentais varia entre os sistemas federativos e sofre alterações ao longo do tempo. A título de ilustração apenas, o quadro abaixo, elaborado por Lowi (1995: 6), relaciona as funções distribuídas entre os três níveis de governo no federalismo norte-americano até o início do século passado. A preponderância do papel dos estados era clara.

Quadro 2.1 – Funções dos Três Níveis de Governo nos EUA, de 1800 a 1933

Governo Federal	Governos Estaduais	Governos Locais
Infra-estrutura interna Subsídios (principalmente ao sistema de correios) Tarifas Distribuição de terras públicas Patentes Moeda	Leis de propriedade (inclusive de escravos) Leis imobiliárias e de herança Leis comerciais Leis bancárias e de crédito Leis trabalhistas e sindicais Leis de seguro Leis de família Leis de cunho moral Leis de saúde pública Leis educacionais Leis penais em geral Leis de obras públicas Códigos de construção Leis de uso de terras Leis de recursos hidráulicos e minerais Leis de procedimentos judiciais e criminais Leis eleitorais e partidárias Leis para os governos locais Leis do serviço público Leis ocupacionais e profissionais Etc.	Adaptação das leis estaduais às condições locais Obras públicas Contratos para obras públicas Licenças para recintos públicos Avaliação de melhorias Serviços públicos básicos

Fonte: Lowi (1995). *“The End of the Republican Era”*.

As funções governamentais são analisadas nas teorias clássicas a partir dos gastos com a provisão dos diferentes bens e serviços públicos¹⁴. Os bens públicos são políticas públicas produzidas com a finalidade de distribuir e redistribuir benefícios entre indivíduos e grupos na sociedade. Conforme Rezende (1997), o gasto público nesse conjunto de políticas expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos diversos atores sociais e representa uma boa forma de compreender as dinâmicas de transformação no papel dos governos dentro de estruturas federativas. Os gastos federais nas diversas políticas de sua competência indicam as escolhas institucionais que produzem benefícios difusos, distribuídos por todos os membros da sociedade. No caso dos estados, os gastos governamentais são destinados a políticas cujos ganhos são colhidos de forma mais concentrada.

Buchanan (1970) sugere que os mecanismos institucionais que envolvem a tomada de decisão coletiva em torno dos gastos públicos não podem ser ignorados, dado exercerem um efeito decisivo na eficiência das políticas públicas. Segundo esse autor, uma política pública é eficientemente produzida quando reflete o custo marginal exato de sua produção, configurando um quadro de *Pareto-ótimo*¹⁵. As instituições servem, então, ao propósito de aproximar as escolhas governamentais do ponto ótimo de Pareto. Buchanan reconhece a existência de situações em que o crescimento dos gastos públicos é aconselhável, dependendo da elasticidade da demanda por políticas públicas. Entretanto, seus estudos sugerem que as decisões políticas que elevam o padrão de gastos num curto espaço de

¹⁴ Bens públicos são aqueles de suprimento indivisível e de cujo consumo nenhum indivíduo pode ser excluído (Fisher, 1988).

¹⁵ O ponto ótimo de Pareto indica que, a partir dele, nenhuma alteração pode ser feita na produção da política sem que algum beneficiário fique em pior situação. Esta expressão vem do economista e sociólogo Vilfredo Pareto (1848-1923), que foi um dos primeiros a examinar as implicações desse conceito (Varian, 1994: 21).

tempo concorrem para a ampliação do desequilíbrio das contas públicas no longo prazo ou, no mínimo, para a redução da capacidade futura de dispêndio.

Por outro lado, a noção de equilíbrio de Lindahl¹⁶, conforme trabalhada por Stiglitz (1988: 168), sugere que o equilíbrio das contas públicas depende do “emparelhamento entre as demandas por políticas públicas e os gastos governamentais necessários a sua provisão”. Para Stiglitz, o equilíbrio se dá, portanto, no encontro entre as curvas de gastos e de recursos disponíveis¹⁷. Caso contrário, o efeito seria duplo: redução da performance fiscal do governo e criação de problemas intertemporais de déficit governamental a serem resolvidos pelos sucessores no poder, isto é, problemas do tipo *free rider*¹⁸.

Em suma, o equilíbrio das contas públicas é uma preocupação central das teorias clássicas do federalismo fiscal, dado representar uma condição *sine qua non* para o cumprimento das funções governamentais e para a estabilidade macroeconômica dos sistemas federativos. Para esses autores, uma constante expansão dos gastos subnacionais pode ser explicada pela ausência de correlação entre as políticas públicas dos estados e os gastos necessários a sua produção. Assim, a distância entre o nível de gastos públicos e os recursos disponíveis indica uma maior ou menor performance fiscal dos governos.

¹⁶ O economista sueco Erik Lindahl (1891-1960) desenvolveu um modelo para resolver simultaneamente problemas alocativos e redistributivos na provisão de bens públicos. Esta solução tornou-se conhecida como o “Equilíbrio de Lindahl”. Ver Stiglitz (1988: 168).

¹⁷ Segundo Rezende (1997), “uma posição de equilíbrio pode ser parcial ou mais completa que as outras ou, ainda, dizer respeito ao longo ou curto prazo, referindo-se a uma dada resultante de fatores, mas se trata de uma situação aproximada, próxima do ideal”.

2.2 A economia política do federalismo fiscal

As teorias contemporâneas do federalismo fiscal incorporam o papel dos incentivos¹⁹ como elemento chave para explicar diferentes padrões de performance dos governos. Esta perspectiva expande as abordagens tradicionais ao analisar sistematicamente os mecanismos que condicionam a ordenação de preferências dos atores estratégicos dos diferentes níveis de governo. Passa a ser decisivo para a economia política do federalismo fiscal, portanto, a questão dos incentivos que atuam sobre os entes federados. Ao entender que o critério de eficiência alocativa é insuficiente para se entender o comportamento fiscal dos entes governamentais, essa escola chama a atenção para a relação entre incentivos e escolhas “racionais” dos governos subnacionais na alocação de recursos.

A partir dos pressupostos da escolha racional, Weingast, Shepsle e Johnsen (1981) argumentam em prol da identificação dos custos e benefícios da implementação de políticas públicas por cada esfera governamental em sistemas federativos. Para os autores, a lógica de implementação dos gastos públicos é racional e depende significativamente do alcance das políticas distributivas: quanto mais concentrados os custos e benefícios (das políticas públicas) tanto mais adequada se tornaria a sua produção pelas unidades inferiores de governo. Inversamente, quanto mais difusos os custos e benefícios, melhor se implementadas fossem pelo governo central.

Jin, Qian e Weingast (1999) chamam a atenção para “os benefícios da descentralização” na produção de políticas públicas. Para eles, os atores estratégicos subnacionais têm “melhores condições” de conciliar os preços relativos da produção de

¹⁸ Ao tratar da questão da ação coletiva, Wanderley Guilherme dos Santos (1994: 44) define *free rider*, ou “carona”, como “aquele que não colabora para a produção, mas consome o bem”.

políticas com a forma local²⁰ de seu financiamento. A descentralização teria, em tese, a vantagem de aproximar as preferências dos indivíduos do gasto público. Entretanto, a vantagem informacional dos governos subnacionais em relação às preferências dos indivíduos pode tornar-se um incentivo ao gasto, particularmente na ausência de *constraints*²¹ de ordem intergovernamental. Jin, Qian e Weingast acrescentam que, em contextos descentralizados, os incentivos fiscais intergovernamentais desempenham papel importante nas decisões de gasto dos níveis inferiores de governo.

Dillinger e Webb (1999) apontam para a importante questão da incompatibilidade de interesses locais e nacionais nos sistemas federativos. A dificuldade se torna crítica quando as preferências de gasto dos estados são movidas por incentivos incompatíveis com a estabilidade macroeconômica nacional. Os gastos dos estados apresentam a propensão de levar em conta demandas crescentes por políticas públicas locais que são em alguma medida incongruentes com os objetivos mais gerais do equilíbrio das contas públicas e do ajuste fiscal. Ademais, o aumento de pressão popular local no sentido de mais gastos e menos taxaçoão tende a majorar os déficits dos entes subnacionais (idem 1999: 1). Em face disso, os interesses políticos dos atores estratégicos subnacionais tendem a prevalecer nas escolhas públicas dos estados, especialmente na ausência de interferências geradas pela agenda do governo central. Ocorre que a estabilidade econômica nacional depende da performance fiscal dos estados, o que é tão difícil de se conseguir quanto mais elevada for a discricionariedade na alocação de recursos.

¹⁹ Como visto na seção 1.4 (Capítulo I), incentivos são os custos e benefícios percebidos pelos atores políticos nas suas decisões fiscais.

²⁰ Por força do alcance analítico pretendido, o uso do termo “local” restringe-se aqui aos níveis intermediários de governo (ver nota de rodapé 2, no Capítulo I).

²¹ O termo *constraints* significa limitações ou restrições. Para os institucionalistas, a noção de *constraints* é fundamental. Mahoney e Snyder (1999: 6) sustentam que as estruturas institucionais funcionam como

Shah (1997) considera que a questão dos incentivos tem a ver com a compatibilidade entre as estruturas descentralizadas e o equilíbrio fiscal agregado. Os processos de descentralização fiscal geralmente representam para as escalas subnacionais uma elevada capacidade alocativa e uma maior discricionariedade na administração de recursos, mas também podem gerar problemas de coordenação de políticas entre o governo central os demais entes federados. A performance fiscal em países democráticos depende, portanto, de mecanismos garantidores da função de estabilização da economia nacional. Uma das conclusões de Shah é que, ao promover a descentralização de componentes macroeconômicos tradicionais, tais como as receitas tributárias e o gasto público, o governo central deve levar em conta os interesses dos governos subnacionais e instituir incentivos para os estados cooperarem com as decisões fiscais tomadas no nível nacional.

A posição de Shah segue a concepção da “política como ferramenta de trocas”, conforme abordado por Elster (1986). Por este prisma, as escolhas institucionais são resultado de um “jogo político” em que interage uma pluralidade de atores estratégicos, os quais colhem os benefícios e arcam com os custos de cada opção prevalecente. Isso equivale a dizer que as decisões fiscais nas democracias estão sujeitas a pressões do sistema político e eleitoral, a prática de *logrolling*,²² a representação de interesses e lealdade às bases locais. A mesma lógica aplica-se ao processo de formulação de políticas fiscais intergovernamentais. É o entendimento de Qian e Roland (1998: 1148), para quem as estruturas de incentivos no federalismo são produzidas a partir de uma interação seqüencial entre o governo central e os

“*constraints* contingenciais que potencialmente (mas não necessariamente) limitam a habilidade dos atores de conseguir seus objetivos”.

²² “A prática da troca de favores políticos entre os parlamentares” (Tsebelis, 1998: 111).

governos subnacionais no processo político²³. Trata-se de um jogo federativo, onde cada decisão implica para ambos os níveis de governo na assunção dos riscos da própria conduta. Isto porque os atores estratégicos governamentais colhem os *payoffs*²⁴, quaisquer que sejam, das suas escolhas institucionais.

Em suma, na visão dos autores da economia política do federalismo fiscal, outros propósitos que não os voltados exclusivamente para a eficiência alocativa afetam as escolhas institucionais. A tônica dessa literatura é que os governos não estão devotados exclusivamente para a provisão eficiente de bens e serviços públicos. A depender dos ganhos e perdas em jogo, os atores políticos podem sacrificar a eficiência discutida pelos teóricos clássicos em troca de benefícios difusos ou concentrados. Quando isso ocorre, o ponto ótimo “paretiano” não é tomado como fator decisivo na ordenação de preferências dos atores políticos. Portanto, a performance governamental explica-se melhor pelos incentivos disponíveis aos atores estratégicos ou ainda, como afirma James Q. Wilson (1989), pela forma como eles “percebem e antecipam” os custos e benefícios que incidirão sobre eles, i. e., as escolhas efetuadas são racionais²⁵. Logo, a identificação dos incentivos é crucial para se compreender a performance fiscal dos governos nos países federados. A seção seguinte aborda a questão dos incentivos a partir das teorias institucionalistas.

²³ Qian e Roland notam que “in the United States and Europe, and in many developing and transition economies, there is a growing interest in studying the relationship between federalism and government incentives”.

²⁴ Para uma definição de *payoffs*, ver nota 7, no Capítulo I.

²⁵ O conceito de racionalidade que utilizamos no nosso trabalho é o mesmo empregado por Tsebelis (1998: 21): “Juntamente com a principal corrente da ciência política contemporânea, sustentam a atividade

2.3 O novo institucionalismo histórico e da escolha racional

As análises institucionalistas voltam sua atenção para o papel das instituições nos resultados políticos e sociais e buscam explicar os processos segundo os quais elas se originam e se transformam. Juntamente com a escolha racional, o novo institucionalismo é um dos principais paradigmas da ciência política contemporânea. O livro que trouxe as instituições de volta à cena foi o clássico de March e Olsen (1989) – *Rediscovering Institutions*. O livro de Douglass North (1990) – *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* foi outro pilar dessa nova tendência.

Embora haja ambigüidades em torno do que se entende por instituições²⁶, as análises institucionalistas não as resumem às agências do governo, como o senso comum as percebe, mas as tomam num sentido mais amplo, como as regras que condicionam as escolhas públicas. Na ciência política, o já clássico artigo de Peter Hall e Rosemary Taylor (*Political Science and the Three New Institutionalisms*, de 1996) classifica as escolas contemporâneas de pensamento que comungam de tal abordagem: o institucionalismo histórico, o sociológico e o da escolha racional.

Os institucionalistas históricos definem as instituições como “os procedimentos, rotinas, normas e convenções formais e informais embutidos na estrutura organizacional do estado ou da economia política”. Hall e Taylor (1996: 6-7) observam que:

“os institucionalistas históricos associam as instituições com organizações e com as regras ou convenções promulgadas pela organização formal. (...) eles tendem a apresentar uma visão do

humana é orientada pelo objetivo e é instrumental e que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos”.

²⁶ Há uma longa crítica aos institucionalistas nesse sentido. A posição é que, embora o argumento institucionalista seja sedutor, as categorias analíticas utilizadas por tal escola são pouco operacionalizáveis, reduzindo o potencial de utilização empírica.

desenvolvimento institucional que enfatiza path dependence e consequências não intencionais”. (tradução do autor)

Em relação ao institucionalismo sociológico, a “problemática” identificada por Hall e Taylor (1996: 14) é a seguinte:

“(...) os institucionalistas sociológicos tipicamente buscam explicar porque as organizações assumem conjuntos específicos de formas institucionais, procedimentos ou símbolos; e enfatizam como tais práticas se difundem através dos campos organizacionais ou através das nações”. (tradução do autor)

Por seu turno, os institucionalistas da escolha racional empregam um conjunto característico de pressupostos comportamentais (idem: 12):

“Em geral, eles postulam que os atores relevantes têm um conjunto fixo de preferências ou gostos, comportam-se de forma inteiramente instrumental no intuito de maximizar a consecução dessas preferências, e fazem isso de uma maneira altamente estratégica que presume cálculo amplo”. (tradução do autor)

O presente trabalho concentra sua atenção nos institucionalismos histórico e da escolha racional, face à ênfase dada à relação entre as mudanças institucionais e o comportamento dos atores políticos. As regras produzidas passarão a balizar as escolhas públicas subseqüentes, num processo de *path dependency*²⁷. O argumento é que as mudanças

²⁷ Melo (2002: 41) refere-se a essa expressão como “retornos crescentes no tempo”. É dele também a seguinte afirmação: “Grosso modo, *path dependency* descreve o viés criado pelo estado de coisas num momento inicial (ou anterior a determinados fenômenos) sobre o curso futuro dos acontecimentos. O conceito foi formulado por historiadores econômicos para descrever a microrracionalidade que governa a mudança macrossocial, e explicar porque algumas instituições adquirem ‘resiliência’ ao longo do tempo” (idem: 191). Para Mahoney e Snyder (1999: 16), as análises de *path dependency* consideram pontos de inflexão (*critical junctures*), i. e., momentos históricos que “condicionam trajetórias subseqüentes de mudança política”.

institucionais podem alterar as estruturas de incentivos em cada nível de governo, influenciando as decisões dos governantes. Ainda citando-se Hall e Taylor (1996: 7):

“Central para qualquer análise institucional é a questão: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Afinal, é através das ações dos indivíduos que as instituições têm efeitos nos resultados políticos.” (tradução do autor)

O elo entre as instituições e o comportamento humano é o objeto de estudo do novo institucionalismo da escolha racional. McCubbins e Thies (1996) analisam a questão da racionalidade na teoria política positiva. Para eles, os indivíduos, bem como os atores políticos, possuem racionalidade limitada²⁸ e tendem a tomar decisões instrumentais, ou seja, baseados na utilidade que elas lhes possam ter. A ordenação de preferências depende, por esse ângulo, dos custos e dos benefícios extraídos pelos atores políticos nas suas decisões, não sendo, porém, imunes aos *constraints* exercidos pelas instituições. Do raciocínio de McCubbins e Thies se presume que as decisões fiscais resultam de um processo de escolha racional dos governantes, onde eles procuram sempre a maximização de benefícios.

A relação entre as instituições e a racionalidade dos governantes é vista no trabalho de diversos autores. Na conhecida Teoria Econômica da Democracia, Downs (1999) compreende as instituições como “mecanismos reveladores de preferências eleitorais”. Os governantes buscam certificar-se das preferências de seus eleitores, optando pelas políticas que se alinhem com os interesses do maior número possível de indivíduos, maximizando o retorno eleitoral de suas ações. Fazendo isto, eles fazem suas escolhas de acordo com a

²⁸ A noção de *bounded rationality* é explicada por McCubbins e Thies (1996: 3) no sentido de que os indivíduos não possuem informações completas, de forma que as decisões tomadas levam em conta apenas parte da realidade. Assim, a racionalidade tem a ver apenas “com intento, não com sucesso”.

posição do eleitor mediano²⁹. Para Downs, esta “maximização” racional de interesses encontra-se presente no processo formulador de políticas públicas e leva os atores políticos a produzirem arranjos institucionais de forma tal que as respostas negativas do eleitorado sejam minimizadas.

Adotando uma linha semelhante, Ferejohn (1986) aborda o papel dos incentivos na performance governamental. Segundo esse autor, os governantes tomam decisões de forma a priorizar, no final das contas, a sua permanência no poder. Assim, os incentivos políticos percebidos por esses atores respondem pelas suas escolhas, as quais encontram-se constantemente sujeitas ao controle eleitoral. Assim, Ferejohn entende que a plataforma eleitoral dos governantes é identificada com sua performance no poder, de forma que existe uma conexão entre as preferências dos eleitores e as políticas públicas produzidas. Ferejohn (1986: 31) explica a relação entre os incentivos e a performance governamental de forma precisa:

“O mecanismo natural de transmissão desses incentivos é o fato de que as eleições ocorrem repetidas vezes e que os governantes desejam manter-se no cargo. Sob tais circunstâncias, os eleitores podem adotar estratégias que afetam os incentivos dos governantes de várias maneiras. (...) a situação torna-se uma variante do problema do ‘principal-agente’, onde o governante é um agente dos eleitores”. (tradução do autor)

Este dilema do principal-agente é particularmente interessante nas relações intergovernamentais em sistemas federativos. O principal (no caso, o governo federal), ao delegar atribuições e recursos aos agentes (os estados e municípios), enfrenta problemas de

²⁹ Teoricamente, o *median voter*, ou eleitor mediano, está situado no ponto em relação ao qual metade do

“*compliance*”, i. e, os agentes nem sempre realizam os interesses dos principais. O dilema é também propenso a ocorrer na distribuição intergeracional de recursos, principalmente na ausência de “*credible commitments*”.³⁰

Também outros autores institucionalistas fundamentam seus argumentos no pressuposto da racionalidade. Limongi (1994: 5) comunga da idéia de que, em última análise, os governantes almejam continuar no poder. Dado que as eleições são “eventos que se repetem no tempo”, as preferências de gastos dos eleitores podem afetar decisivamente as decisões dos atores políticos, com reflexos nos arranjos institucionais. É o caso, por exemplo, dos ciclos econômicos e eleitorais analisados por Alesina *et al.* (1997), onde se observam regularidades entre o padrão das políticas econômicas adotadas pelo governo e a fase eleitoral. Assim, a periodicidade das eleições afeta a produção de políticas públicas³¹, com efeitos previsíveis na performance fiscal dos governos. Por outro lado, a assimetria de informações em favor dos governantes permite-lhes tirar vantagem das suas posições privilegiadas, inclusive na escolha das opções de gasto percebidas por eles como mais vantajosas.

Em países democráticos, a produção das instituições envolve barganha política, *lobby* e *logrolling*, cujos *payoffs* acabam dependendo da interação de diversos atores. Em função disso, Loureiro (2001) sustenta que a formulação e implementação de regras formais dependem muito do grau de coesão governamental. É natural, portanto, que as políticas produzidas contemplem interesses concentrados ou difusos, e de curto ou longo prazo, a

eleitorado prefere que o governo gaste mais e a outra metade prefere que gaste menos.

³⁰ A expressão pode ser traduzida como “compromissos verossímeis”, ou “compromissos críveis”. Tsebelis usa a expressão em situações de cooperação mútua como, por exemplo “eu cooperarei se o meu oponente cooperar” ou, referindo-se às pessoas que assinam contratos de compromisso, “tornando-lhes impossível renegar suas promessas” (Tsebelis, 1998: 111).

³¹ Para Downs (1999:50), “os partidos políticos não ganham eleições para formular políticas, mas formulam políticas para ganhar eleições”.

depende do que os atores envolvidos imputem como mais vantajoso. Por esse ângulo, os incentivos políticos exercem forte influência nas escolhas institucionais. As decisões de gastos dos governos podem, então, ser compreendidas a partir de um processo de escolha racional, cujos benefícios os atores políticos buscarão presumivelmente maximizar, estando sujeitos, todavia, aos *constraints* das regras do jogo federativo.

O problema é que a maximização racional de ganhos políticos e eleitorais dos governantes nem sempre é compatível com o equilíbrio das contas públicas. Exceções à parte, o atendimento de demandas sociais rende popularidade aos atores políticos. Na proporção em que isto for verdadeiro, as reeleições dependem em muito da produção de políticas públicas de visibilidade social, o que concorre para o aumento dos gastos governamentais, dado que elas têm corte quase sempre concentrado e do tipo *pork barrel*³². Os governos estaduais encontram-se relativamente mais próximos dos eleitores, o que permite maior visibilidade para os atores sociais, ao mesmo tempo em que eleva os custos de transação³³ e gera maior demanda por políticas públicas em comparação com o governo central. Para o federalismo fiscal, todavia, isso pode tornar-se um problema. O aumento no nível de gastos públicos decorrente da racionalidade eleitoral dos governantes pode reduzir a performance fiscal dos estados, elevar o déficit público agregado e gerar impactos negativos na economia do país.

O impacto intergovernamental das instituições tem sido o objeto de estudo de vários analistas do federalismo fiscal. Autores como Gutiérrez e Sánchez (1995) vêm as

³² A apropriação de recursos públicos pelo Congresso ou outros corpos legislativos em políticas que não atendem os interesses da maioria dos cidadãos, mas, ao contrário, beneficiam pequenos grupos de legisladores é comumente denominada “*pork barrel politics*” (Ferejohn, 1974). O montante pago pela totalidade de contribuintes é empregado nos distritos dos quais tais legisladores são representantes. Com isso, os benefícios se concentram nos distritos eleitorais favorecidos, enquanto que os custos serão compartilhados por todos os demais.

regras fiscais como condicionantes fundamentais para o sucesso das políticas de descentralização. Bevilaqua (2000) ocupou-se da análise das regras permissivas de *bailouts* (socorro financeiro prestado pelo governo central aos estados). Camargo (2000) estudou os efeitos das regras do sistema federativo na economia. Para ele, a estabilidade macroeconômica depende das relações entre o governo federal e os estados. Na visão desses autores, as regras vigentes no federalismo são essenciais para evitar que os estados gerem distorções macroeconômicas no desempenho da função alocativa. Os efeitos das instituições na economia são também reconhecidos por Rodrik e Subramanian (2003). Para os autores, as instituições são as “regras do jogo”³⁴ na sociedade, as quais eles definem como (2003: 31): “as normas comportamentais explícitas e implícitas prevalecentes e sua habilidade para criar incentivos ao comportamento econômico desejável”.

Em suma, os autores neo-institucionalistas destacam a importância das instituições na definição dos *payoffs* dos atores políticos. No âmbito federativo, os benefícios políticos derivados da função alocativa dos governos subnacionais podem motivar o aumento dos gastos públicos, com prejuízos para a performance fiscal dos estados e para a estabilidade da economia nacional. Entretanto, a tendência à formação de desequilíbrios fiscais pode ser refreada pela força de regras formais que elevem os custos das decisões fiscais tomadas em dissonância com as políticas macroeconômicas do governo federal.

³³ Os custos, inclusive políticos, relacionados aos processos de negociação de políticas específicas. Quanto maior o número de indivíduos envolvidos, mais elevados os custos de aprovação das propostas.

³⁴ No léxico da ciência política contemporânea, particularmente na teoria dos jogos, este jargão refere-se a um processo de interação estratégica entre diversos atores políticos e significa “o conjunto de movimentos permitidos, a sequência dessas jogadas e a informação disponível antes de cada jogada” (Tsebelis, 1998: 98).

2.4 A natureza das restrições fiscais intergovernamentais: os *soft* e *hard budget constraints*

As restrições fiscais nos sistemas federativos são consideradas importantes instituições que explicam o comportamento fiscal dos governos. As teorias recentes trabalham a relação entre tais restrições e a performance fiscal. Esta seção focaliza neste ponto.

Estudos de vários analistas do federalismo fiscal, como Rofman (1990), Gutiérrez e Sánches (1995), Gold (1996), Steurle e Mermin (1997), dentre outros, têm seu foco nas relações fiscais entre as esferas de governo. Murphy *et al* (1995), em estudo comparativo sobre vários países latino-americanos, demonstra que os problemas que envolvem as relações intergovernamentais variam de país para país e têm origens diversas. Entretanto, essa literatura destaca a importância das instituições na relação entre os níveis de governo. A razão é que a natureza dos arranjos institucionais, ao influir no comportamento dos atores políticos, exerce influência também nos incentivos que condicionam o desempenho fiscal dos governos.

A importância das regras formais e dos incentivos é destaque na literatura neo-institucionalista e na economia política do federalismo fiscal, conforme visto anteriormente. O quadro a seguir resume as teorias abordadas nas seções precedentes.

Quadro 2.2 - Abordagens Teóricas do Federalismo Fiscal

	As Teorias Clássicas	A Economia Política	O Novo Institucionalismo
Autores	Buchanan; Musgrave e Musgrave; Stiglitz	Shepsle; Shah; Qian e Roland; Wildasin; Weingast; Dillinger e Webb	Hall e Taylor; Downs; McCubbins e Thies; Melo; Loureiro; Rezende; Limongi
Preocupações centrais	Funções governamentais; eficiência alocativa	Incentivos; custos e benefícios	Instituições; regras formais
Principais argumentos	As funções governamentais determinam o padrão de gastos em cada nível de governo	Os incentivos influenciam as escolhas públicas dos atores políticos	As instituições estabelecem <i>constraints</i> à atuação governamental
Implicações para o federalismo fiscal	As funções geram objetivos e interesses distintos para as diferentes esferas de governo	A cooperação dos estados com as políticas fiscais do governo federal depende dos incentivos intergovernamentais	A natureza das restrições fiscais intergovernamentais afeta a performance fiscal dos estados

Elaboração do autor.

Sem negar os limites explicativos dessas teorias, o presente trabalho sugere que a performance fiscal dos governos depende, pelo menos em parte, da natureza das regras formais instituídas ao longo dos anos, num processo de *path dependency*. A conciliação dos interesses nacionais e das preferências estaduais depende de incentivos gerados pelas instituições, as quais corporificam os legados de políticas dos governos democráticos.

Os legados de políticas são analisados por alguns comparativistas como Mahoney e Snyder (1999) pelo foco das mudanças institucionais. Esses autores alertam para o importante ponto de que fatores não apenas estruturais como, por exemplo, a conjuntura econômica dos países, mas também as escolhas políticas dos indivíduos, podem apontar para uma nova realidade institucional. Isso sugere que as mudanças institucionais decorrem da interação entre os próprios atores políticos, os quais arcarão com os custos e benefícios da

nova estrutura de incentivos. Atente-se para o que dizem Hall e Taylor (1996: 13) a respeito da criação de novas instituições:

“O processo de criação institucional gira em torno de acordos voluntários entre os atores relevantes; e, se a instituição se submeter a um processo de seleção competitiva, ela sobrevive principalmente por fornecer mais benefícios aos atores relevantes do que formas institucionais alternativas”. (tradução do autor)

Em sistemas federativos, as mudanças promovidas na natureza das instituições podem alterar a lógica da coordenação de políticas entre os níveis de governo, com reflexos na performance governamental. A questão da coordenação intergovernamental é analisada por Shah (1997). Para esse autor, um sério problema de coordenação entre os níveis de governo se dá quando as políticas públicas são produzidas deliberadamente pelos estados, em desacordo com os objetivos macroeconômicos do governo federal. Segundo ele, tal comportamento não decorre de uma atitude deliberadamente não-cooperativa dos entes subnacionais. O malogro do governo central na imposição de determinada performance fiscal aos demais entes da federação deve-se mais à prática da política do *pork barrel*, o que conduz a um excesso de gastos na implementação geral de políticas.

Tais problemas de cooperação exigem a presença de instituições que facilitem a troca de informações, reduzam a incerteza e alinhem os interesses entre as escalas de poder. Quanto a esse aspecto, veja-se a posição de Hall e Taylor (1996: 7):

“As instituições afetam o comportamento principalmente por fornecer aos atores maior ou menor grau de certeza em relação ao comportamento presente e futuro de outros atores. Mais especificamente, as instituições fornecem informações relevantes para o comportamento dos outros, mecanismos de enforcement para

os acordos, penalidades para as faltas, e assim por diante”.

(tradução do autor)

Shah (1997) chama a atenção para os tipos de regras usualmente adotadas para a obtenção da cooperação dos entes federados com as políticas fiscais do governo federal. Essas regras se apresentam como incentivos *ex ante*, instituídos de forma a influenciar a performance fiscal dos governos. Note-se que o grau de moderação ou rigor dessas instituições é que determina a natureza dos *constraints*³⁵ infligidos aos entes subnacionais.

De uma maneira geral, controles moderados sobre a performance fiscal subnacional podem assumir a forma de orientações gerais sobre o padrão das despesas ou de critérios específicos sobre o endividamento público. Por outro lado, controles rígidos incluem limites diretos sobre o nível de gasto dos estados, como, por exemplo, a definição de percentual máximo de despesas em relação às receitas, ou a restrição do gasto em políticas específicas. Pode-se dizer, então, que a cooperação fiscal dos entes subnacionais em países federados é obtida de duas formas básicas, ou da combinação entre elas. Uma das possibilidades passa pela implementação de controles rígidos sobre o percentual das despesas em relação às receitas ou de regras que estabelecem limites diretos ao gasto dos estados. É o que a literatura especializada chama de *hard budget constraints*³⁶. Uma forma alternativa inclui a adoção de controles tênues ou moderados sobre o endividamento e sobre a dívida pública dos estados na forma de acordos negociados e operações de socorro financeiro (*bailout*). Trata-se dos *soft budget constraints*. Uma terceira opção combina regras de natureza *soft* e

³⁵ Termo técnico utilizado pela literatura especializada para se referir ao que tem a qualidade de restringir, limitar ou regular; constrangimentos (ver nota de rodapé 21).

³⁶ Por razões de clareza conceitual, as expressões *hard budget constraints* e *soft budget constraints* podem ser aqui entendidas como *regras fiscais rígidas* e *regras fiscais tênues ou moderadas*, respectivamente. Vide

hard. É o caso, por exemplo, da implementação conjunta de políticas de gastos e de utilização dos fluxos fiscais intergovernamentais.

A performance fiscal dos estados é influenciada pela natureza das instituições na medida em que os incentivos *soft* ou *hard* das restrições intergovernamentais entram no cálculo dos atores estratégicos estaduais. Assim, as decisões de gasto dos estados obedecem ao “*calculus approach*”, a que Hall e Taylor (1996: 7) se referem nos seguintes termos:

“Os indivíduos buscam maximizar um conjunto de objetivos definidos por uma função preferência específica e, fazendo isso, eles se comportam estrategicamente, o que significa dizer que eles examinam todas as opções possíveis e escolhem aquelas que lhes conferem o máximo de benefícios”. (tradução do autor)

Levando-se em conta apenas as restrições fiscais intergovernamentais, podem-se obter duas situações hipotéticas nas decisões de gasto dos estados: quando os atores estratégicos estaduais se deparam com *soft budget constraints*, os benefícios de gastar têm a propensão de exceder os de restringir o gasto; a presença de *hard budget constraints*, por outro lado, leva ao resultado diametralmente oposto. A moderação das regras fiscais, no primeiro caso, ou seu rigor, no segundo, é, portanto, o que determina a estrutura de incentivos intergovernamentais nas decisões alocativas dos estados.

Os *soft budget constraints*, em particular, normalmente garantem um alto grau de discricionariedade fiscal aos governos estaduais. Tais situações representam um risco potencial para as políticas de estabilização econômica do governo central em razão do comportamento *free rider* dos entes subnacionais. Assim entende Loureiro (2001), para

Wildasin, 1998; Qian e Roland, 1998; Dillinger e Webb, 1999. A propósito, na terminologia anglo-saxônica a palavra *budget* é muitas vezes utilizada como sinônimo de *fiscal*.

quem a visualização de benefícios imediatos e visíveis com o gasto reduz a probabilidade de implementação de políticas de controle do déficit e do endividamento. Com as restrições *soft*, os incentivos para o comprometimento dos estados com as políticas fiscais do governo federal são frágeis, levando os atores estratégicos subnacionais a optarem pelas suas próprias preferências alocativas. É em razão disso que Qian e Roland (1998: 1143) vêm nas restrições tênues um sério problema para o federalismo³⁷.

Ademais, as regras de natureza *hard* impõem-se para evitar o impasse intergovernamental gerado quando as preferências de gastos dos governos subnacionais tornam-se incompatíveis com os interesses políticos perseguidos no nível nacional. Todavia, equilíbrios múltiplos³⁸ também são possíveis. Isto se dá com diferentes combinações de regras de natureza *soft* ou *hard*, de forma que sejam gerados excedentes de benefícios em relação aos custos arcados por cada uma das diferentes escalas de governo. Por esta perspectiva, o que importa é que as instituições promovam a coordenação fiscal e o equilíbrio das relações federativas. Na realidade, os países federativos apresentam diferentes graus de interação fiscal entre o centro e a periferia, a depender dos legados de política observados³⁹. Estudos comparativos indicam que, de uma maneira geral, países industrializados apostam na coordenação intergovernamental de políticas, enquanto que os

³⁷ Assim se expressam Qian e Roland no original: “Soft budget constraints represent a major incentive problem. They were a key characteristic of socialist economies and remain an important concern in transition economies”.

³⁸ Na teoria dos jogos, o conceito de equilíbrio é fundamental. Tsebelis (1998: 41) utiliza a noção de equilíbrio de Nash, o qual ele define da seguinte forma: “Os jogadores utilizam estratégias mutuamente ótimas em equilíbrio: realizam uma combinação estratégica da qual ninguém tem incentivo para desviar-se. Segundo essa definição, pode haver mais de um equilíbrio num jogo [*multiple equilibria*]. O problema passa a ser o de escolher o mais razoável.” Semelhante posição adotam Mahoney e Snyder (1999: 18), para quem os equilíbrios correspondem a períodos em que “os atores têm menor habilidade para influenciar mudanças subsequentes”.

³⁹ Tal proposição encontra arrimo em estudos já realizados por diversos autores. Vejam-se, por exemplo, as análises comparativas entre Argentina, Chile, Colômbia e Peru (Murphy, 1995), Brasil e Argentina (Dillinger e Webb, 1999), China e Rússia (Jin, Qian e Weingast, 1999) e Estados Unidos, México e Brasil (Farah *et al.*, 2003).

países em desenvolvimento insistem tradicionalmente no controle direto de políticas fiscais pelo governo central. Para Shah (1997: 31), isto é assim porque as federações mais desenvolvidas, as quais ele denomina “*mature federations*”, apresentam “maior clareza no papel dos vários atores (os centros de tomada de decisão) e maior transparência nas regras que governam suas interações para a garantia de um jogo limpo”.

A natureza das restrições fiscais intergovernamentais merece, portanto, especial atenção na análise dos incentivos para a performance fiscal dos estados. Isto pela influência que exerce sobre os atores estratégicos estaduais, no cálculo dos custos e benefícios das suas decisões de gasto. Os capítulos seguintes buscarão investigar tal questão nos casos concretos do Brasil e dos Estados Unidos da América, a partir da análise de regras formais implementadas pelos presidentes Bill Clinton e Fernando Henrique Cardoso, no período de 1992 a 2002.

CAPÍTULO III

O presente capítulo divide-se em duas seções, as quais tratam das mudanças ocorridas no federalismo fiscal brasileiro durante a década de 90. A primeira delas aborda aspectos do federalismo fiscal no período anterior ao presidente Fernando Henrique Cardoso, como a descentralização fiscal, as relações intergovernamentais e a estrutura de incentivos vigentes até a instituição do Plano Real. A seção 3.2 analisa os legados de políticas do presidente FHC para o federalismo fiscal no Brasil. As suas subseções tratam das mudanças institucionais promovidas no período, da natureza predominante das restrições fiscais intergovernamentais do governo Cardoso e dos seus impactos na performance fiscal dos estados.

3.1 Aspectos do federalismo fiscal brasileiro no período pré-FHC

3.1.1 O processo de descentralização fiscal no início da década de 90

As mudanças nos arranjos institucionais em direção a um sistema federativo mais descentralizado nos anos 90 no Brasil foram consequência, em parte, da liberalização política e econômica e da redemocratização do país. Tais mudanças foram, em certa medida, compatíveis com o curso de reformas realizadas na América Latina nas últimas

décadas. De uma maneira geral, tais reformas convergiram no sentido de delegar autoridade aos governos subnacionais visando a aumentar a proximidade das políticas públicas com as preferências políticas locais, além de maior participação e liberalização política. Por outro lado, visou-se a transformar os incentivos ligados à performance fiscal, os quais eram considerados ineficientes para a estabilização econômica e o controle da inflação.

Na raiz do diagnóstico sobre a performance fiscal dos governos latino-americanos estava o argumento de que as reformas deveriam alterar substancialmente os incentivos que governavam a dinâmica das relações intergovernamentais, os quais eram reconhecidamente avessos à questão da eficiência fiscal no sentido vertical e horizontal e caracterizavam-se por gerar distorções como clientelismo, patrimonialismo, *bailouts* e comportamento *free rider*. Por tal razão, muitas dessas reformas foram orientadas por iniciativas visando a mudanças nas regras fiscais. As reformas realizadas na América Latina e no Caribe, particularmente os efeitos da descentralização na performance fiscal dos países, estão analisadas com detalhes no relatório do BID “*Latin America After a Decade of Reforms*”, de setembro de 1997. O relatório consolida pesquisas de diversos autores e é paradigmático para a compreensão do processo de descentralização fiscal no Brasil.

No início dos anos 90, o federalismo fiscal brasileiro já era consideravelmente descentralizado. De fato, a restauração do regime democrático no Brasil na década de 80 caracterizou-se pelo seu enfoque descentralizador, face à devolução de considerável parcela do poder político da União para os demais entes federados. Bem antes disso, porém, os estados já haviam sido privilegiados com a descentralização de recursos, em razão das reformas de 1967 empreendidas no sistema tributário nacional. Em 1988 ocorre novo processo de descentralização fiscal, desta vez com enfoque nos municípios, os quais foram

elevados à categoria de entes federativos⁴⁰. Almeida (2001: 2) observa que “a nova Carta consagrou a tendência à redistribuição dos recursos fiscais em detrimento do governo federal, que já vinha se esboçando nos anos anteriores”. A tabela a seguir apresenta a nova distribuição de recursos públicos entre os três níveis de governo, decorrente da descentralização de 88:

Tabela 3.1 - Distribuição da Receita Tributária nos Níveis de Governo - Brasil

Nível	Em 1985		Em 1993 (*)	
	Percentagem	PIB	Percentagem	PIB
Federal	44.6	6.7	36.5	5.7
Estadual	37.2	5.6	40.7	6.3
Municipal	18.2	2.7	22.8	3.5
Total	100.0	15.1	100.0	15.6

* Em 1993 a descentralização foi completamente efetivada. Fonte: Rezende, 1990 (apud Souza, 1998).

Para os estados, o padrão institucional pós-1988 representou, dentre outras coisas, uma elevação de sua capacidade de gastos. Isto se deu com a expansão da base de arrecadação do ICMS – Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, ao incorporarem-se nela diversos tributos anteriormente de competência federal (Souza, 1998) e com o aumento dos percentuais de transferências intergovernamentais (Dillinger e Webb, 1999: 20), principalmente do Fundo de Participação dos Estados – FPE. O ICMS, principal imposto estadual no federalismo brasileiro, passou a render aos estados o recolhimento de aproximadamente 5% do PIB e um terço de toda a receita tributária do país (Wildasin, 1998: 10), juntamente com a força política daí derivada. Tendo o ICMS como base de cerca de 95% de sua arrecadação, os estados ficaram sobremaneira dependentes deste imposto. O

⁴⁰ O fenômeno da multiplicação de municípios após a Constituição de 88 foi analisado por F. R. de Limas Tomio, “A Criação de municípios após a Constituição de 1988”. *Rev. Bras. Ci. Soc.*, Fev 2002, vol.17, no.48, p.61-89.

FPE, por sua vez, gerou incentivos para a elevação do gasto subnacional. De fato, por não se vincular a despesas específicas, os estados tiveram incentivos para utilizar o FPE em favor de suas preferências alocativas e transferir os custos de tais escolhas ao governo federal.

A descentralização fiscal no Brasil tem sido objeto de vários estudos. Bevilaqua (2000) e Samuels (2001) observam que não se verificou a correspondente ampliação das atribuições estaduais quanto à produção de políticas públicas. Outros autores, dentre os quais Rezende (1997), argumentam que não houve no Brasil a devida combinação entre descentralização e performance, o que conduziu a problemas de coordenação entre as funções governamentais, além de distorções alocativas e desequilíbrios fiscais persistentes. Outro argumento comum é que o modelo federativo brasileiro tornou-se extremamente “politizado” (Souza, 1998), na medida em que as instituições fiscais intergovernamentais, incluindo o formato e o montante das transferências entre as escalas de governo, passaram a ser produto da interação estratégica entre o Executivo e o Legislativo. Tal interação tem a ver, conforme Ferejohn (1974), com o logrolling e a política do *pork barrel*. Por outro ângulo de análise, autores como Camargo (1993) e Shah (1997) vêem a descentralização fiscal de 88 como um incentivo para o aumento do volume de gasto dos estados, via aumento da sua capacidade alocativa em detrimento do orçamento da União.

Em suma, com o novo modelo federativo os estados passaram a dispor de maior autonomia fiscal e decisória, com incentivos para produzirem políticas públicas que “maximizassem” os seus interesses na distribuição de recursos entre os diversos serviços públicos locais (escolas, hospitais, administração pública, etc), à revelia dos objetivos macroeconômicos da União. Mais especificamente, a estrutura de incentivos decorrente da descentralização levou os atores estratégicos estaduais no início da década a dar importância

secundária à questão da performance fiscal. No Brasil pós-88, a identificação de tais questões foi central para o combate à inflação e às vicissitudes do federalismo predatório⁴¹.

3.1.2 As relações intergovernamentais: interesses nacionais versus preferências estaduais

Os arranjos institucionais decorrentes da descentralização fiscal traduziram-se numa anelada delegação, para os níveis inferiores de governo, de poder decisório em matéria financeira, cuja primazia fora até então das autoridades políticas nacionais. Para o governo federal, o novo modelo representou, por um lado, uma proliferação de pontos de veto frente ao poder de agenda central e, por outro, maiores dificuldades em formar e sustentar coalizões que permitissem a implementação de políticas públicas nacionais e garantir, assim, a governabilidade presidencial. Na perspectiva macroeconômica, um dos principais problemas passou a ser a performance fiscal dos estados. Isso porque a devolução de autoridade fiscal acarretou menor controle sobre uma importante variável da economia nacional em razão da maior partilha de recursos com os governos subcentrais (ver a Tabela 3.1, onde se observa uma perda de receita do governo federal em favor dos estados e municípios).

No âmbito dos estados, pelo menos dois efeitos decorreram do novo padrão institucional: primeiro, dado a democracia, as demandas sociais sobre os governos cresceram em velocidade maior do que a sua capacidade de atendê-las e, segundo, os

⁴¹ A ausência de controles eficazes às ações dos governadores estaduais é uma das razões principais do quadro que Abrúcio (1999) e Samuels (2001) chamam de “federalismo predatório”. Para esses autores, o federalismo

arranjos institucionais adotados forneceram incentivos para os governos subnacionais elevarem seu padrão de gastos com políticas públicas distributivas e clientelistas. Os governantes das unidades subnacionais passaram a utilizar a política de gastos como forma de cumprir promessas de campanha e ganhar suporte político, segundo afirma Samuels (2001). Isto porque eles sentiam-se agora no mister de apresentar respostas diretamente ao eleitorado, o que os tornava sensíveis às preferências *do median voter* e extremamente vulneráveis à pressão dos ciclos eleitorais. Tal situação entrava em harmonia com o entendimento de Loureiro (2001): “Em países democráticos, a conduta fiscal dos governos é sempre sensível às reações do eleitorado e às demandas dos grupos de pressão”.

Devido à influência que exerciam sobre a representação parlamentar dos estados, os governadores passaram a constituir forte bloco de poder político, forçando o governo federal a negociar políticas públicas nacionais com as esferas subnacionais de governo. Ademais, a indicação freqüente de aliados políticos para os quadros governamentais fortalecia o poder de barganha dos estados nas escolhas institucionais do Congresso. Na prática, isso aumentou o peso político dos estados no federalismo fiscal brasileiro. É a compreensão de Abrúcio (1999: 173): “Os caciques regionais têm ocupado posição de destacada liderança no Congresso Nacional (...). E para se chegar a tal ‘posto’, quase sempre é necessário ter ocupado uma governadoria e continuar sendo influente na gestão do atual governador”.

Com maior poder de veto e exercendo grande pressão por transferências para as suas regiões, os governos dos estados tiveram incentivos para desconsiderar as conseqüências macroeconômicas das suas escolhas, uma vez que a função de estabilização

brasileiro é predatório porque as instituições geram muito mais incentivos para o conflito intergovernamental do que para a cooperação.

da economia era vista como exclusiva do governo federal. Em outras palavras, a estrutura de incentivos vigente no federalismo fiscal brasileiro após a Constituição de 88 conduziu os atores estratégicos dos estados a optar pelos benefícios imediatos e concentrados da elevação dos gastos. Segundo Abrúcio (1999: 174), “de 1983 a 1995, o montante [de gastos] passou de R\$ 18 bilhões para R\$ 97 bilhões”. De fato, os custos de tais escolhas, embora maiores, seriam arcados de forma difusa, em termos de instabilidade macroeconômica.

Tal cenário institucional promoveu no início da década a intensificação dos conflitos inerentes aos sistemas federativos (Souza, 1998), porquanto diferentes objetivos conduziram as escalas de governo a ordenar suas preferências alocativas de formas muitas vezes contraditórias. As preferências dos dois níveis de governo podem ser assim resumidas:

- a) os interesses nacionais: estabilização monetária, superávits das contas públicas, cumprimento de compromissos internacionais, produção de políticas públicas redistributivas, ganhos políticos no cenário nacional;
- b) os interesses estaduais: autonomia política e fiscal, discricionariedade de gastos, aumento da capacidade alocativa, produção de políticas públicas distributivas, ganhos políticos locais.

Sem embargo, agravaram-se as tensões distributivas entre a União e os governos estaduais, visto que o dilema entre os interesses nacionais e as preferências estaduais tornou-se de difícil solução no pacto federativo da jovem democracia brasileira. Não se pode negar que em algumas arenas de políticas a nova Constituição promoveu a cooperação entre os níveis de governo, como bem assinala Almeida (2001: 3):

“No terreno das políticas sociais, a Constituição apontava para uma modalidade de federalismo cooperativo, caracterizado pela existência de funções compartilhadas entre as diferentes esferas de governo e pelo ‘fim de padrões de autoridade e responsabilidade claramente delimitados’.”

Entretanto, as relações intergovernamentais em torno do ajuste das contas públicas adquiriram um formato não-cooperativo, ou “predatório”, conforme argumentam Abrúcio (1999) e Samuels (2001). Face aos seus compromissos financeiros internacionais, a União insistia na necessidade macroeconômica de controlar os gastos públicos agregados via ajuste fiscal, o que não se conseguiria senão com a elevação da performance fiscal dos estados. Por seu turno, os estados persistiam no intento de não reduzir os gastos com políticas públicas que assegurassem ganhos políticos aos seus governantes (afinal, o que eles ganhariam com a redução dos gastos?).

Em suma, o Brasil se defrontou no início da década de 90 com tensões entre os interesses nacionais e os interesses dos estados, fenômeno pouco raro entre os países federativos (Dillinger, 2002: 1). Por um lado, ampliou-se o papel das transferências federais no novo modelo federativo brasileiro e, por outro, tais arranjos institucionais exacerbaram o quadro de tensões intergovernamentais, ao gerar incentivos desfavoráveis ao cumprimento simultâneo das funções governamentais pelas diferentes escalas de poder, com conseqüências negativas para o equilíbrio fiscal agregado. Isto, pelo menos em parte, foi a resposta natural dos atores políticos ao sistema de incentivos em voga na federação.

3.1.3 *A natureza das regras na primeira metade da década: a prática de bailouts e a baixa performance fiscal dos estados*

Com a Constituição de 1988, a remessa de decisões fiscais à deliberação política ficou assegurada através do Artigo 52. A principal inovação foi atribuir ao Senado a competência de decidir sobre os limites e condições de endividamento dos entes federados (Loureiro, 2001; Dillinger, 2002). Além disso, as regras do sistema fiscal ficaram “submetidas à égide de leis ou pactos que são constantemente feitos entre o Executivo e o Congresso” (Souza, 1998). Outra novidade foi a ampliação da independência do Banco Central, o que ocorreu, porém, de forma relativamente “fraca” em comparação com outras federações (Shah, 1997: 4), haja vista a emissão rotineira de títulos públicos pelos bancos estaduais para cobrir passivos e financiar as preferências de gastos dos estados. Abrúcio (1999: 174) lembra que “todos os bancos estaduais tinham potencial de transferência do déficit fiscal do estado para a União, não de direito mas de fato. Dessa forma, a política macroeconômica do Governo Federal passava a depender dos governos estaduais”. Camargo (1993: 7) se refere aos bancos estaduais como “agentes políticos” dos governos de então, os quais se prestavam a maximizar ganhos eleitorais via clientelismo e baixa performance fiscal.

Dado que a aprovação da agenda política no Congresso dependia, em boa porção, do apoio dos governadores via bancada parlamentar, o dispositivo de *logrolling* era acionado sempre que os estados necessitavam de socorro financeiro, alimentando o mecanismo de *soft budget constraints* no federalismo brasileiro. Uma importante tentativa de controle de tal mecanismo se deu na alteração dos arranjos monetários, com a expansão dos poderes do Banco Central. Para Sola *et al* (2002), todavia, a atuação do Banco Central

era limitada por um problema de *moral hazard*, ou seja, da “suposição implícita de que o governo socorrerá as instituições financeiras problemáticas” (2002: 163). Ainda para aquela autora, “a correção de tais deficiências no sistema financeiro é essencialmente um problema político”. Em contraste, Shah (1997: 6) observa que “a diminuição do papel do Conselho Monetário Nacional, que era percebido como mais facilmente influenciado pelos interesses regionais, contribuiu para o fortalecimento do Banco Central no controle do suprimento de moeda”.

No plano Legislativo, por sua vez, o Senado se destacou por emanar uma grande quantidade de deferimentos em relação à contração de novas dívidas estaduais. Segundo Loureiro (2001), “mais de 80% de suas resoluções, emitidas entre 1989 e 1998, referem-se a autorizações ou ao reescalonamento de dívidas dos três níveis de governo e das empresas públicas”. Isto tornou questionável a eficácia da Casa em cumprir sua missão constitucional de moderar o ímpeto de endividamento dos entes subnacionais⁴². Por este prisma, as demandas em favor do endividamento dos estados tornaram-se virtualmente irrecusáveis, em especial por representar ganhos fiscais imediatos e benefícios políticos duradouros, o que notadamente concorre para uma boa performance no poder (Ferejohn, 1986) e, em consequência, um bom desempenho eleitoral.

Nesse ínterim, a trajetória ascendente da dívida pública interna e externa dos estados já passava dos 7% do PIB (Baia, 2002). O curso de ação preferido pelos atores estratégicos foi, então, o expediente de empréstimos não saldados junto aos bancos estaduais, na forma de emissão de títulos públicos. A nomeação dos dirigentes das instituições financeiras estaduais, por ato próprio dos governadores, era, neste sentido, providencial. Os incentivos para tal rotina

⁴² No relatório da CPI dos precatórios de 1997, o pífio desempenho do Senado Federal no controle do endividamento é apontado como um dos fatores para o crescimento do déficit financeiro dos estados.

eram óbvios: colhiam-se os benefícios das operações no curtíssimo prazo e lançavam-se os seus custos para momentos futuros e incertos. Eram óbvios também os efeitos negativos para a performance fiscal dos estados e para a estabilização da economia nacional.

Em face disso, a União engajou-se em operações de socorro financeiro dos governos estaduais. A decisão inicial de absorver nos cofres nacionais o excesso do endividamento do setor público estadual deveu-se em muito ao próprio volume do déficit público agregado (Souza, 1998), o qual, juntamente com a força política dos governadores no Congresso, aumentara o poder de barganha dos estados e passara a desempenhar a função paradoxal de garantir voz às preferências estaduais na agenda fiscal do país. Considerando-se apenas os dois maiores *bailouts* do período anterior a Cardoso, os estados brasileiros transferiram déficits fiscais para o governo federal em 1989 e 1993 (Bevilaqua, 2000).

O primeiro grande alívio no fardo fiscal dos estados teve lugar com a instituição da Lei 7976/89. As condições deste *bailout* foram, todavia, por demais flexíveis, acarretando no malogro da União em ver os governos estaduais adotarem medidas eficazes contra a degeneração de suas contas. Assim, o déficit dos estados voltou a subir, de 7,3% para 8,8% do PIB (Baia, 2002). Diante de um novo quadro de restrições fiscais, os estados retornaram à arena parlamentar em 1993 para negociar os termos de um segundo *bailout*. Em troca de futuro suporte das bancadas regionais para aprovação do Fundo Social de Emergência – FSE, o governo federal concordou em refinanciar a dívida interna dos estados, sob as condições estabelecidas na Lei 8727/93. Concedendo às unidades federativas longos prazos

e taxas de juros abaixo do praticado no mercado, a União assumiu novo débito dos estados, estimado em R\$ 39,4 bilhões⁴³.

O fato é que esses repetidos *bailouts*, além de terem onerado demasiadamente o erário federal, acabaram dando origem a falhas no controle do endividamento e a uma deterioração da performance fiscal dos estados. A perspectiva de “federalização” das dívidas forneceu incentivos à elevação dos gastos dos estados (Souza, 1998; Abrúcio, 1999; Bevilaqua, 2000; Loureiro, 2001; Sola *et al*, 2002). Com isso, os atores estratégicos estaduais computavam ganhos políticos ao se beneficiar das dívidas que eram posteriormente absorvidas pela União. Ou seja, o custo da baixa performance fiscal era percebido pelos atores estratégicos estaduais como inferiores aos benefícios políticos dela derivados. Em relação a esses incentivos, a inferência de Wildasin (1998: 17) é esclarecedora:

“Na China, Rússia, Brasil e outros países, as autoridades monetárias e fiscais do governo central parecem absorver os desequilíbrios fiscais gerados pelos níveis inferiores de governo. (...) É provável que os arranjos flexíveis e não sistemáticos encontrados em diversos países não proporcionem incentivos eficazes para os níveis inferiores de governo administrarem seus gastos, taxaço e outras decisões fiscais eficiente ou responsavelmente.” (tradução do autor)

Em síntese, a elevação de gastos dos entes federados, a política do *pork barrel*, o *logrolling* dos estados nas escolhas institucionais do governo federal, a expectativa de socorro financeiro das contas estaduais (*moral hazard*) e a preponderância de políticas públicas distributivas em detrimento da performance fiscal caracterizaram as relações

⁴³ Em valores de dezembro de 1998. Fonte: Bevilaqua (2000: 14).

intergovernamentais no Brasil no início da década. As raízes verticais de tal estado de coisas encontravam-se na influência exercida pelos atores estratégicos subnacionais na política nacional e na presença de *soft budget constraints* no federalismo fiscal brasileiro (Samuels, 2001)⁴⁴, pelo menos até o início do primeiro mandato de FHC. A estrutura de incentivos precisava, portanto, ser alterada, de forma a instituir restrições intergovernamentais mais rígidas sobre o comportamento fiscal dos estados.

3.2 A dinâmica do federalismo fiscal no Brasil na gestão de FHC

3.2.1 As mudanças institucionais do governo Cardoso

Nos anos que antecederam o Plano Real, a insuficiência das receitas tributárias para financiar os gastos públicos era visível. Para Abrúcio (1999) e Bevilaqua (2000), isto era explicado principalmente em função dos gastos com o funcionalismo público e com o sistema previdenciário, cujos valores mensais despendidos, ao invés de fixos, eram crescentes. Considerando-se apenas as despesas com pessoal, entre 1990 e 1995 “os estados elevaram seus gastos de 46% para 50,2%” (Abrúcio, 1999: 182). Além do mais, as cotas orçamentárias dos poderes legislativo e judiciário eram tidas como “intocáveis”, restringindo eventuais cortes de gastos ao elenco de despesas dos executivos estaduais. A provisão de políticas públicas era,

⁴⁴ Para Samuels (2001), “soft budget constraints are the roots of the vertical face of predatory Brazilian federalism”. E ainda: “The vertical dynamic expresses subnational actors’ influence within national politics, and is characterized by states and municipalities ‘preying’ on the central government’s coffers”.

então, levada a cabo com o auxílio de recursos extraordinários gerados pela via inflacionária, como nos casos do reajuste da folha de pessoal em percentuais inferiores à taxa da inflação e o alongamento dos prazos de pagamento de credores.

Com a implantação do Plano Real em 1994, porém, reduziram-se substancialmente as receitas decorrentes de aplicações financeiras, até então utilizadas pelos governos estaduais para cobrir despesas de custeio. Em outras palavras, a estabilização monetária acarretou na extinção do chamado "imposto inflacionário" (Loureiro, 2001). Não apenas isso: a própria política federal de elevação da taxa de juros encarregou-se de alçar o estoque da dívida subnacional a patamares excessivos. Cresceram os fatores de pressão sobre as contas públicas dos estados. O dilema entre a performance fiscal, tão almejada pela União, e o gasto com a provisão de políticas, insistida pelos estados, começou adquirir feições de um *trade-off*⁴⁵. O resultado final foi o colapso na estrutura de incentivos que até então regera as relações fiscais intergovernamentais.

Registre-se, porque oportuno, que o resultado fiscal do governo federal também apresentou uma queda no primeiro mandato de Cardoso, recuperando-se ao final do segundo termo, conforme demonstra Giambiagi (2002: 13). De um superávit primário de 3,25% do PIB em 1994, as contas federais amargaram um déficit de -0,32% em 1997, subindo novamente para 2,25% em 2002. Para Giambiagi, isto foi devido a uma “política expansionista” no primeiro mandato e um “comprometimento com o rigor fiscal”, no segundo. Entretanto, o sucesso das políticas de estabilização monetária fortaleceu o governo federal junto à opinião pública (Abrúcio, 1999: 179), conferindo respaldo às suas decisões de natureza fiscal e ampliando as possibilidades de reeleição do presidente e da continuidade das políticas de liberalização econômica. Em razão disso, o governo federal

adquiriu o t nus político necessário para convencer os estados a mudar de comportamento em favor do ajuste de suas contas. Os esforços infrutíferos de negociação na arena parlamentar para a manutenção das preferências de gastos dos estados confirmavam o fortalecimento da posição federativa da União.

  do entendimento de Samuels (2001), dentre outros autores, que as ferramentas para controlar o gasto subnacional resultaram principalmente das conseqüências políticas da implementação do Plano Real. As prioridades das políticas intergovernamentais de FHC voltaram-se, no decorrer de sua gestão, para a implementação de ajustes fiscais nos estados, com foco na redução do déficit público e no cumprimento da função de estabilidade macroeconômica. Quanto a isso, Rezende (2004: 71) sustenta que “a questão da crise fiscal assumiu dimensão central na agenda do governo Cardoso”. E também Loureiro (2001): “a dimensão fiscal subordinou todas as demais”.

Entretanto, os benefícios nacionais gerados com o equilíbrio fiscal agregado custariam, aos estados, perdas de autonomia fiscal, condicionando o cumprimento de sua função alocativa às escolhas institucionais feitas no âmbito federal. Em face disso, a estratégia adotada pelos atores estratégicos do governo central foi a construção de um quadro político-institucional baseado na cooperação forçada dos entes subnacionais. Em outras palavras, devido à “preponderância do ajuste fiscal” (Rezende, 2004), o caminho escolhido por Cardoso para resolver o dilema entre os interesses nacionais e as preferências estaduais foi o redesenho das instituições fiscais intergovernamentais. Tais arranjos institucionais acabaram por limitar a capacidade alocativa das unidades federativas, restringindo a produção de políticas públicas aos gastos essenciais à garantia da governabilidade.

⁴⁵ Os ganhos para um lado só se obt m com perdas equivalentes para o outro.

Como se verá na subseção seguinte, uma característica que aflorou do modelo federativo na gestão Fernando Henrique Cardoso foi a expansão do grau de rigor das restrições sobre o comportamento fiscal subnacional. Embora fruto de fatores contextuais, a criação de restrições fiscais de natureza rígida (*hard budget constraints*) alterou a estratégia dominante dos atores políticos dos estados diante das opções fiscais disponíveis. O apoio político conseguido no Congresso pelo presidente Cardoso foi crucial para o cumprimento das novas regras intergovernamentais (Dillinger, 2002). A própria burocracia passou a cooperar com o ajuste fiscal, face à expectativa de redução de custos e elevação da eficiência das agências governamentais (Rezende, 2004). Essa nova moldura político-institucional passou a balizar a agenda fiscal da federação.

3.2.2 *A natureza das restrições fiscais intergovernamentais de FHC: os “hard budget constraints”*

Nos anos que se seguiram à estabilização da moeda, o presidente Cardoso alterou a natureza das regras formais que modelavam as relações intergovernamentais no Brasil, tendo por prioridade a garantia do equilíbrio fiscal dos estados mediante o controle do endividamento e do gasto dos governos subnacionais. Segundo Dillinger (2002: 9), o governo federal instituiu “uma bateria de controles sobre o comportamento fiscal dos estados”. Os Quadros 3.1 a 3.5 relacionam de forma seqüencial as principais regras instituídas no período. A relação, embora não exaustiva, face às limitações de espaço deste trabalho, é representativa dos *constraints* cominados aos estados entre 1994 e 2002.

Quadro 3.1 - Emendas Constitucionais

No.	Regra Intergovernamental
01/94	<i>Emenda de Revisão</i> – Instituição do Fundo Social de Emergência – FSE; 20% dos recursos dos fundos de participação dos estados deviam ser retidos nos cofres da União.
10/96	Substituição do FSE pelo Fundo de Estabilização Fiscal – FEF; o Fundo adquiriu caráter permanente a partir do exercício financeiro de 1996.
12/96	Instituição da CPMF; por tratar-se de contribuição federal, vedou-se aos estados o acesso às suas receitas.
14/96	Obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo da receita dos impostos estaduais nas políticas de ensino fundamental.
21/99	Aumento da alíquota da CPMF e prorrogação de sua cobrança.
27/00	20% da receita das contribuições e impostos cobrados pela União deviam ser desvinculados da obrigatoriedade de aplicação em despesas de qualquer natureza, inclusive em favor dos estados.
29/00	Obrigatoriedade de aplicação de percentual mínimo da receita dos impostos estaduais nas políticas de saúde pública.
31/00	Instituição do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; destinaram-se a ele recursos oriundos de impostos e contribuições; impactos sobre as receitas disponíveis dos entes governamentais.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Senado Federal – Subsecretaria de Informações.

Quadro 3.2 - Leis Complementares

No.	Regra Intergovernamental
82/95	<i>Lei Camata</i> – Limitação das despesas com pessoal a 60% das receitas dos estados.
87/96	<i>Lei Kandir</i> – Isenção da incidência do ICMS sobre os produtos exportados; impactos na capacidade de arrecadação dos estados.
101/00	<i>Lei de Responsabilidade Fiscal</i> – Proibição da prática intergovernamental de socorro financeiro; limitação do dispêndio com pessoal e instituição da obrigatoriedade de geração de superávits primários; institucionalização de instrumentos federais de controle dos gastos dos estados; centralização no âmbito do governo federal do poder decisório e das regras relativas às políticas estaduais de gastos; consolidação num só diploma legal de diversas regras anteriormente produzidas.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Senado Federal – Subsecretaria de Informações.

Quadro 3.3 - Leis Ordinárias

No.	Regra Intergovernamental
9057/95	Instituição de diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual dos estados, vinculando-se as transferências intergovernamentais a convênios firmados com a União.
9311/96	Instituição e regulamentação da CPMF.
9468/97	Instituição de Programas de Demissão Voluntária; incentivos para adoção de PDV nos estados.
9496/97	<i>Bailout</i> – Instituição do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados; condicionou-se a renegociação de dívidas à geração de superávit primário; incentivou-se a adoção de medidas diversas em torno da redução de gastos e equilíbrio das contas.
10195/01	Instituição de medidas adicionais de incentivo ao Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Senado Federal – Subsecretaria de Informações.

Quadro 3.4 - Medidas Provisórias

No.	Regra Intergovernamental
1454/96	Instituição de diretrizes para a elaboração das leis orçamentárias dos estados em cada exercício financeiro. Ver também as MP 1502/96, 1519/96, 1525/96, 1558/96, 1579/97, 1643/98, 1661/98, 1735/98, 1745/98, 1837/99, 1884/99, 1936/00, 1992/00 e 2106/00.
1560/96	Instituição de critérios para a consolidação, assunção pelo governo federal e refinanciamento da dívida pública mobiliária dos estados.
1571/97	Instituição de critérios para a amortização e o parcelamento de dívidas estaduais oriundas de contribuições sociais e outras importâncias devidas ao INSS. Ver também a MP 1608/97.
1590/97	Instituição de incentivos para a retirada do setor público estadual do sistema bancário, mediante privatização, extinção ou transformação de bancos estaduais em instituições não financeiras. Ver também as MP 1556/97, 1612/97, 1654/98, 1702/98, 1773/98, 1900/99, 1983/99, 2044/00 e 2119/00.
1759/98	Instituição de critérios para a concessão de empréstimos aos estados, para o ressarcimento de perdas decorrentes da aplicação de recursos estaduais no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, instituído pelo governo federal. Ver também as MP 1688/98 e 1861/99.
1816/99	Instituição de incentivos adicionais para a reestruturação financeira e o ajuste fiscal dos estados. Ver também as MP1913/99, 1977/99, 2098/00 e 2098/01.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Senado Federal – Subsecretaria de Informações.

Quadro 3.5 - Resoluções do Senado Federal

No.	Regra Intergovernamental
11/94	Instituição de procedimentos para o resgate de títulos estaduais.
69/95	Obrigatoriedade de submeter-se ao Banco Central a análise prévia dos pedidos de endividamento dos estados.
23/96	Instituição de regras sobre as operações externas de natureza financeira de caráter não reembolsável e de crédito interno e externo de interesse dos estados.
98/96	Concessão de autorização a estado da Federação para contratar ou alterar contratos de operação de crédito e de confissão, assunção e refinanciamento de dívidas no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. Ver também as RSF 99/96, 100/96, 103/96, 104/96, 106/96, 107/96, 108/96, 109/96, 07/97, 11/97, 14/97, 34/97, 57/97, 61/97, 75/97, 85/97, 87/97, 89/97, 91/97, 93/97, 98/97, 99/97, 100/97, 102/97, 114/97, 118/97, 121/97, 123/97, 128/97, 131/97, 11/98, 16/98, 18/98, 24/98, 27/98, 31/98, 32/98, 38/98, 41/98, 42/98, 43/98, 44/98, 45/98, 46/98, 47/98, 48/98, 49/98, 50/98, 63/98, 64/98, 65/98, 66/98, 69/98, 70/98, 71/98, 75/98, 76/98, 81/98, 88/98, 89/98, 91/98, 92/98, 94/98, 95/98, 97/98, 98/98, 100/98, 103/98, 105/98, 106/98, 111/98, 112/98, 32/99, 61/99 e 78/99.
78/98	Regulação das operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais; limitação das operações de antecipação de receitas – ARO e proibição da emissão de novos títulos públicos pelas unidades federadas com dívida renegociada.
108/98	Concessão de autorização global aos estados, em caráter excepcional, para contratarem operações de crédito junto ao governo federal, destinadas à compensação de perdas de receita decorrentes da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério, instituído pelo governo federal. Ver também a RSF 38/99.
75/99	Concessão de autorização aos estados para contratarem operações de crédito junto ao governo federal referentes à antecipação de recursos das transferências indicadas pela <i>Lei Kandir</i> .
18/01	Obrigatoriedade de cumprimento de dispositivos da LRF para a liberação de empréstimos aos entes subnacionais.
43/01	Obrigatoriedade de análise prévia do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional para a concessão de créditos aos governos estaduais.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: Senado Federal – Subsecretaria de Informações.

A produção legislativa do Congresso Nacional sob o governo Cardoso revela a instituição de arranjos fiscais de natureza rígida. A instituição de regras via emendas à Constituição Federal, conforme relacionadas no Quadro 3.1, sugere que a mudança do desenho institucional não se daria senão pela alteração em primeiro plano do próprio padrão

federativo. Isto porque a partilha de receitas tributárias entre os níveis de governo bem como a sua destinação são definidas constitucionalmente.

Através da Emenda Constitucional de Revisão 01/94, o governo Cardoso instituiu o Fundo Social de Emergência – FSE, posteriormente denominado Fundo de Estabilização Fiscal – FEF. Para Abrúcio (1999: 180), a instituição do FSE foi uma medida de “centralização tributária”, por reter 20% dos Fundos de Participação nos cofres federais. A intenção da União foi gerar fontes adicionais de recursos, condição essencial para a implementação de políticas redistributivas e para a estabilização macroeconômica. Isto tornou curioso o fato de o Congresso ter aprovado facilmente a proposta inicial do governo. A emenda constitucional que instituiu o Fundo tinha um dispositivo que exigia a sua renovação periódica (Samuels, 2001). Isso implicou numa lógica política: o governo federal tinha que retornar constantemente à arena de negociações, dando repetidas oportunidades aos estados de obter benefícios concentrados em troca da renovação do Fundo.

Para viabilizar a sua capacidade governativa, o governo federal investiu na majoração das receitas que, por definição legal, não eram compartilhadas com as esferas subnacionais⁴⁶. Em relação a esse fato, Almeida (2001: 2) assim se expressa:

“Desde 1996, a participação relativa do governo federal voltou a crescer, em decorrência de esforços ad hoc para reduzir o déficit público, que implicaram no aumento da participação das contribuições sociais, que não são compartilhadas. (...) A participação na carga tributária bruta que, em 1991/92, era 17% para a União, 7,3% para os estados e 1,1% para os municípios foi de 21,1%, 7,8% e 1,2%, respectivamente, em 1998/99”.

Os benefícios para a União, face o aumento de seu potencial redistributivo, eram evidentes. Já para os estados, o custo de tais mudanças institucionais veio com o enfraquecimento de sua posição federativa, decorrente de uma maior centralização de recursos na União.

No nível infraconstitucional, as leis complementares reafirmaram a tendência de imposição de maior rigor à performance fiscal dos estados. Conforme se obtém do Quadro 3.2, o padrão subnacional de gastos sofreu limitações inusitadas na história recente do federalismo fiscal brasileiro. Com a instituição da Lei Camata, os gastos estaduais com pessoal ficaram restritos ao percentual que a Lei indicava. A Lei Kandir, por seu turno, reduziu as receitas de ICMS e, ato contínuo, o potencial alocativo dos estados. Observe-se que as negociações em torno da Lei Kandir adquiriram formato semelhante ao ocorrido com o FSE, embora no prelúdio se acreditassem constituir um jogo de uma rodada só. Logo após sua implementação, os estados perceberam que suas receitas decresceram mais do que os modelos econômicos haviam previsto (Samuels, 2001). Deram início então ao rito de *logrolling* com os parlamentares da bancada governista por compensações financeiras, as quais vieram eventualmente a ocorrer em momentos repetidos.

A trajetória de mudanças institucionais do governo Cardoso prosseguiu num processo de *path dependency* até atingir o seu ápice com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Dillinger, 2002: 12). Na verdade, as várias regras produzidas ao longo dos anos serviram de base para a sua instituição (Loureiro, 2001). Impuseram-se, a partir dela, fortes limitações às escolhas institucionais dos estados. As metas de superávit primário passaram a ter fundamentação legal. Proibiu-se a realização de

⁴⁶ Foi o caso da criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF e da majoração das alíquotas da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição Social

despesas não vinculadas à contrapartida de receitas tributárias, ou a cortes de semelhante magnitude em outros itens do orçamento. A Lei inovou ao proibir gastos de final de mandato, restringindo o comportamento de usufruto imediato dos benefícios das opções alocativas com a transferência dos custos correspondentes para os sucessores no poder. Embora a resistência à aprovação da Lei no Congresso houvesse sido contornada⁴⁷ pela assunção da dívida dos estados nos programas anteriores de *bailouts* e pela instituição de mecanismos legais que permitiam aos governadores reduzirem despesas com o funcionalismo público (Samuels, 2001) sem o ônus político de outrora, a instituição da LRF foi uma das manifestações mais concretas da imposição de *hard budget constraints*⁴⁸ à performance fiscal dos estados. Com a LRF, o governo federal tornou clara a sua intenção de assegurar sua política de equilíbrio agregado das contas públicas, institucionalizando, com ânimo definitivo, o processo de ajuste fiscal no Brasil.

As leis ordinárias também indicaram um movimento de *soft* para *hard budget constraints*, vide o Quadro 3.3. Com a instituição da Lei 9496, o governo federal adotou uma série medidas de ajuste e reestruturação fiscal. Perdão de dívidas e taxas de juros subsidiadas indicavam a ocorrência de novo *bailout*. Só que dessa vez estabeleceu-se um padrão inusitado de renegociação de dívidas no Brasil. Em troca de um terceiro socorro financeiro, os estados se comprometeram a cumprir critérios rígidos de controle fiscal (Loureiro, 2001). O governo federal assumiu a dívida contraída pelos estados junto aos bancos privados, devendo o pagamento à União ser efetuado no longo prazo, a uma taxa de juros subsidiados (Souza, 1998). A condição para os estados foi, porém, a adoção inconteste

sobre o Lucro Líquido das empresas – CSLL.

⁴⁷ Em 2000, o Senado e a Câmara aprovam conjuntamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, com razoável celeridade e sem mudanças substanciais no texto original.

de medidas para o equilíbrio das contas públicas. Os governos estaduais deveriam então privatizar seus bancos e empresas estatais, especialmente as de telecomunicações e energia elétrica. Deveriam também reduzir os gastos com pessoal e implementar programas internos de ajuste fiscal, destinados à geração de superávits primários e eliminação do déficit público. A natureza rígida das regras que envolveram o *bailout* de 1997 sugeria que as preferências políticas dos estados deviam ceder espaço ao equilíbrio fiscal.

O Quadro 3.3 também demonstra um aumento na força política do governo federal, em detrimento do poder de *logrolling* dos demais entes federados. Isto porque a maior parte dos projetos de lei ordinária aprovados pelos parlamentares foi de iniciativa do Executivo federal, revelando uma ascendência deste Poder sobre os demais em matéria fiscal. Medidas provisórias expedidas em profusão apontaram na mesma direção. É o que demonstra o Quadro 3.4.

O Quadro 3.5 é elucidativo a respeito do crescente rigor na natureza das restrições fiscais aprovadas pelo Senado Federal. As tensões federativas observadas ao longo da década provocaram nos membros do Congresso a tendência de legislar em prol da redução das possibilidades de endividamento público subnacional⁴⁹. Registre-se, porém, que as Resoluções do Senado permissivas de novas dívidas reportavam-se a situações excepcionais, assim julgadas pelos próprios senadores. A propósito, na condição de representantes de seus estados na arena política nacional, os senadores encontravam-se inevitavelmente envolvidos com compromissos de governo, em que pese pairar sobre eles o mandamento constitucional de garantir o equilíbrio fiscal dos entes federativos. Contudo,

⁴⁸ Segundo Samuels (2001), “a LRF teve por objetivo eliminar a percepção de que estados e municipalidades desfrutavam de *soft budget constraints*”.

"(...) a racionalidade política se acomoda com os ditames do ajuste fiscal no interior do Senado" (Loureiro, 2001).

Em suma, as medidas federais de restrições de gastos, sob a ameaça de suspensão das transferências constitucionais, e as metas de superávit primário imprimiram maior rigor às restrições fiscais intergovernamentais. Na prática, isto foi debelando a discricionariedade alocativa dos estados numa trajetória *path dependency*. Ao mesmo tempo em que inibiu um comportamento fiscal deletério, a mudança nas regras do jogo foi percebida pelos atores estratégicos dos estados como uma política de imposição de perdas, dada a redução da sua autonomia na definição de estratégias alocativas. Isto porque, na presença de regras fiscais rígidas, as decisões de gastos dos estados passaram a levar em conta as metas do equilíbrio fiscal. A partir de Cardoso, portanto, mudaram-se as regras do sistema federalista nacional, mudou-se também a estrutura de incentivos que disciplinava as relações fiscais entre a União e os estados no Brasil.

3.2.3 *Os legados de política de FHC e a performance fiscal dos estados*

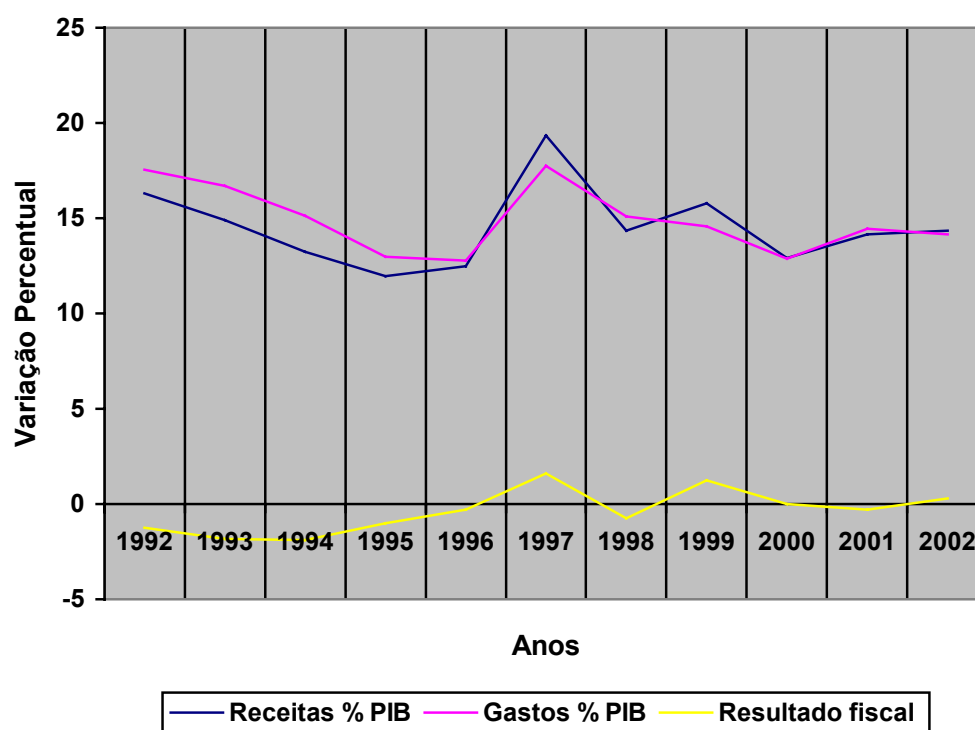
Como visto acima, a resposta do governo federal à baixa performance fiscal dos estados foi a implementação de uma série de controles sobre o endividamento subnacional (Dillinger, 2002), culminando com a LRF no segundo mandato de Cardoso.

A análise gráfica das receitas e dos gastos estaduais agregados nos dá uma idéia relativamente clara da trajetória da performance fiscal dos estados frente à mudança na

⁴⁹ Mais de 80% das Resoluções do Senado emitidas entre 1989 e 1998 dispõem sobre as dívidas públicas dos três níveis de governo e suas estatais (Loureiro, 2001), muitas das quais de caráter permissivo e no contexto do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados.

natureza dos *constraints* intergovernamentais. É o que se verifica no Gráfico 3.1. Ainda que meramente ilustrativo dos possíveis efeitos das regras na performance fiscal dos estados, dada a possibilidade de incidência de outras variáveis que não apenas as de natureza institucional, o gráfico sugere uma mudança na performance fiscal dos estados vis-à-vis as mudanças institucionais.

Gráfico 3.1 - Performance Fiscal dos Estados - Brasil



Elaboração do autor. Fonte dos dados: STN – Execução Orçamentária dos Estados.

A razão entre as receitas estaduais e o PIB começou a se reduzir a partir de 1993, justamente no ano em que a reforma de 1988 foi completamente implementada e os efeitos da descentralização fiscal deveriam se fazer sentir com mais intensidade nas contas públicas dos estados (Souza, 1998), pelo menos era o que se esperava do pacto federativo confirmado através da Revisão Constitucional daquele ano. Aparentes exceções à tendência

decrecente são os anos de 1996, 1997 e 1999. Ocorre que nesses anos, além de fatores de ordem conjuntural, o governo federal transferiu aos estados as compensações por perdas decorrentes da Lei Kandir (Samuels, 2001). Em termos gerais, embora tenha havido um crescimento relativo de receita em todas as escalas de governo entre 1992 e 2002⁵⁰, o quinhão federal no total dos gastos governamentais cresceu de 55,4% para 59,9%, ao passo que os estados amargaram um declínio de 10,9%⁵¹. O que se infere do gráfico é que a redução das receitas engendrou uma redução da capacidade alocativa e, por conseguinte, do padrão de gastos dos estados.

A curva das receitas aparece abaixo da curva dos gastos durante toda a primeira metade da década. A distância entre as curvas começa a se reduzir em 1995, até que elas se invertem nos anos subseqüentes. O resultado fiscal adquiriu tendência ascendente também no mandato inicial de FHC, preservando valores positivos em quase todo o período posterior. Destaques para os anos de 1997, devido, dentre outras coisas, ao terceiro *bailout* dos déficits dos estados, e 1999, por conta também da consolidação de Programas de Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados. A exceção é 1998, ano de eleições para governadores estaduais. Isto sugere que, a exemplo de 1994, os gastos públicos em anos eleitorais ainda obedeciam a critérios que privilegiavam os ganhos políticos dos governos. Pelo menos era a prática histórica antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Utilizando dados do Banco Central, Giambiagi (2002: 23) também observa uma melhora no resultado fiscal dos estados e municípios no segundo mandato de Cardoso, “com destaque para os estados”, os quais passaram de um déficit de -0,40% do PIB em

⁵⁰ Como proporção do PIB, as receitas do governo central subiram 37,4%. As dos estados, 19,2%. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. A diferença se deveu basicamente à arrecadação das contribuições sociais. A instituição do FSE, FEF, IPMF e CPMF também contribuiu para as cifras.

⁵¹ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

1998 para um superávit de 0,45% em 2002. Para aquele autor, “os dados são resultante da ação combinada de três vetores: a) o amadurecimento progressivo das ações do governo federal em relação à situação fiscal das unidades subnacionais; b) o marco institucional de atuação dos estados; e c) a atitude das autoridades estaduais e locais”.

O Gráfico 3.1 mostra que os anos anteriores ao Plano Real foram emblemáticos em relação à magnitude de gastos estaduais. As decisões fiscais dos estados nesse período claramente priorizavam os ganhos políticos dos seus governos, visto que os gastos extrapolaram em muito a sua disponibilidade de recursos. Isto porque a vigência de restrições fiscais de natureza tênue (*soft*) funcionava como incentivo à produção maciça de políticas públicas distributivas, de benefícios concentrados, conduzindo a um montante de gastos desproporcional à capacidade orçamentária dos estados⁵².

A curva do resultado fiscal dos estados apresentou maior variação no período posterior a 1994, indicando que os arranjos institucionais que viabilizaram o Plano Real representaram de fato um ponto de inflexão no federalismo fiscal brasileiro da década passada. A evolução do resultado fiscal agregado adquiriu um padrão relativamente instável, vindo a se estabilizar novamente apenas no final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, ocasião em que foi implementada a LRF, consolidando a nova estrutura de restrições intergovernamentais inaugurada com o Plano Real.

Com a adoção de *hard budget constraints* sobre as escolhas alocativas subnacionais, observou-se uma elevação na performance fiscal dos estados na segunda metade da década de 90. Na presença de regras fiscais de natureza rígida os estados se

viram obrigados em várias ocasiões a sacrificar os ganhos políticos em favor do equilíbrio fiscal, buscando ajustar a provisão de políticas públicas aos limites orçamentários exigidos pelas novas regras em vigor. As metas de superávit primário limitaram as opções de gastos, ao passo que a vedação instituída pela LRF à prática de novos *bailouts* desencorajou o endividamento público. Embora as regras de natureza *hard* tenham exacerbado a posição da União na relação principal-agente com os estados (Arrow, 1985 [apud Ferejohn, 1986]), a nova estrutura de incentivos favoreceu o alinhamento dos interesses estaduais às políticas macroeconômicas da União.

3.2.4 Considerações finais sobre a nova estrutura de incentivos no federalismo fiscal brasileiro

Historicamente, os picos de gastos dos estados brasileiros têm coincidido com a proximidade das eleições. Desde a retomada da competição eleitoral nos estados, efeito direto do processo de liberalização política do país, a natureza das políticas públicas tem tido o condão de influenciar o resultado dos certames estaduais. Ora, os ganhos políticos guardam relação direta com a provisão de políticas públicas, especialmente aquelas voltadas para obras de grande visibilidade, as quais representam melhores resultados eleitorais. Os gastos com pessoal e obras públicas são exemplos clássicos do comportamento fiscal cíclico dos estados, experimentando reduções paulatinas à medida que o equilíbrio das contas o

⁵² Em estudo comparativo entre Brasil e Argentina, Dillinger e Webb (1999: 28) entendem que “the absence of a hard budget constraint at the federal level clearly played a role in the deficit problems of both countries before their stabilizations (...)”.

exige, até que se elevam novamente nos finais de mandato, em função da possibilidade de reeleição.

Não se deve ignorar, também, que os benefícios associados à decisão de prestar socorro financeiro aos estados entraram naturalmente no cálculo político da União. Não por obra do acaso, os *bailouts* de 1989, 1993 e 1997 ocorreram imediatamente antes do início de anos eleitorais. Era nessas ocasiões que o governo federal, em razão dos mecanismos de *lobby* e *logrolling* no Congresso, terminava por fazer concessões em relação às metas de ajuste fiscal.

Voltando-se ao Gráfico 3.1, observa-se que o resultado fiscal dos governos intermediários atingiu seu ponto mínimo nos anos eleitorais. Isto por causa do *trade-off* simultâneo com os ganhos políticos. Pode-se inferir, então, que os gastos públicos das esferas intermediárias no governo Cardoso sofreram a clara influência dos ciclos eleitorais identificados por Alesina *et al.* (1997)⁵³. É verdade que, ao atuarem sob restrições intergovernamentais rigorosas, os estados começaram a apresentar resultados fiscais condizentes com as políticas nacionais de estabilização da economia. Contudo, os ganhos políticos derivados da função alocativa dos estados continuaram sendo a garantia de manutenção dos governantes no poder. Isto pode explicar a persistente variação na performance fiscal dos estados, ainda que os resultados se tenham mantido acima dos limites inferiores observados na primeira metade da década passada. Em outras palavras, os atores estratégicos estaduais só reduziram os gastos até o ponto de não comprometerem a sua governabilidade.

⁵³ Também o relatório do BID de 1997, sobre as reformas realizadas nos países latino-americanos, encontra relação entre a performance fiscal e os anos eleitorais: “We find that during election years, spending tends to be higher than usual and fiscal revenue lower, with the result that the deficit is typically about 1.3 percentage points larger than during non-election years”. (pág. 121).

Por outro lado, conquanto os ganhos eleitorais guardassem relação direta com os gastos em períodos de campanha, a tendência dos estados a uma melhor performance fiscal foi sinal de que o governo federal conseguiu estabelecer um padrão cooperativo nas respostas fiscais dos entes federados. Com efeito, os estados tinham mais incentivos para optar pelo equilíbrio de suas contas na segunda metade da década. Agora, os atores estratégicos estaduais computavam no cálculo político os interesses macroeconômicos do governo federal e não apenas a maximização dos ganhos políticos no atendimento dos interesses locais.

Em suma, o poder de agenda das unidades federativas foi limitado pelo rigor das regras intergovernamentais, com evidentes impactos para o equilíbrio fiscal agregado. Assim, na virada da década de 90 os estados brasileiros encontraram-se sujeitos a regras fiscais cujo rigor os impedia de optar por estratégias de dispêndio que ultrapassassem seus limites orçamentários. O papel das instituições, portanto, precisa ser levado em conta. É de Loureiro (2001) a seguinte reflexão:

“Se os desequilíbrios fiscais têm a ver com dificuldades econômicas, eles são muito afetados pelas condições institucionais e políticas em cada país, as quais, por sua vez, influenciam decisivamente a capacidade dos governos de equilibrar as contas públicas”.

Por fim, os legados de políticas (*policy legacies*) do governo Cardoso trouxeram a reboque conseqüências para o federalismo fiscal brasileiro, revelando uma habilidade do governo central em alterar os *payoffs* das decisões fiscais dos estados num ambiente tradicionalmente hostil a mudanças. Embora nada garanta que o grau de *enforcement* dos

novos arranjos institucionais perdure no longo termo⁵⁴, o legado institucional do Governo Cardoso – e não apenas a força das circunstâncias – gerou incentivos para os estados brasileiros optarem pelo ponto ótimo entre os gastos com a produção de políticas distributivas e as escolhas públicas coerentes com o equilíbrio fiscal agregado.

⁵⁴ Dillinger (2002), em sua análise sobre o federalismo fiscal brasileiro, observa: “The globalization of financial markets has increased international pressure on the federal government to maintain a hard budget constraint with respect to subnational governments. Because growth in subnational deficits undermines investor confidence, the federal government is under pressure to enforce the new debt control system, if only to keep the foreign investment flowing. Political support for enforcement of the fiscal rules may also have increased”.

CAPÍTULO IV

O presente capítulo trata das mudanças ocorridas no federalismo fiscal norte-americano durante os mandatos do presidente Clinton. A seção 4.1 aborda aspectos do federalismo fiscal no período anterior ao *Contract with America*, as relações intergovernamentais e a estrutura de incentivos vigentes até a primeira metade da década. A seção 4.2 analisa os legados de políticas do presidente Clinton para o federalismo fiscal nos EUA, a partir da Seção 104^a do Congresso norte-americano. As suas subseções tratam das mudanças institucionais promovidas no período, da natureza das restrições fiscais intergovernamentais implementadas no governo Clinton e dos seus impactos na performance fiscal dos estados.

4.1 Aspectos do federalismo fiscal norte-americano no período anterior ao *Contract with America*

4.1.1 Os processos de “devolution” dos anos 80 e as transferências intergovernamentais

Assim como o caso brasileiro analisado no capítulo anterior, o federalismo fiscal nos Estados Unidos da América tem, nas últimas décadas, se caracterizado pela descentralização, ou “*devolution*”, de responsabilidades de gasto e de financiamento de

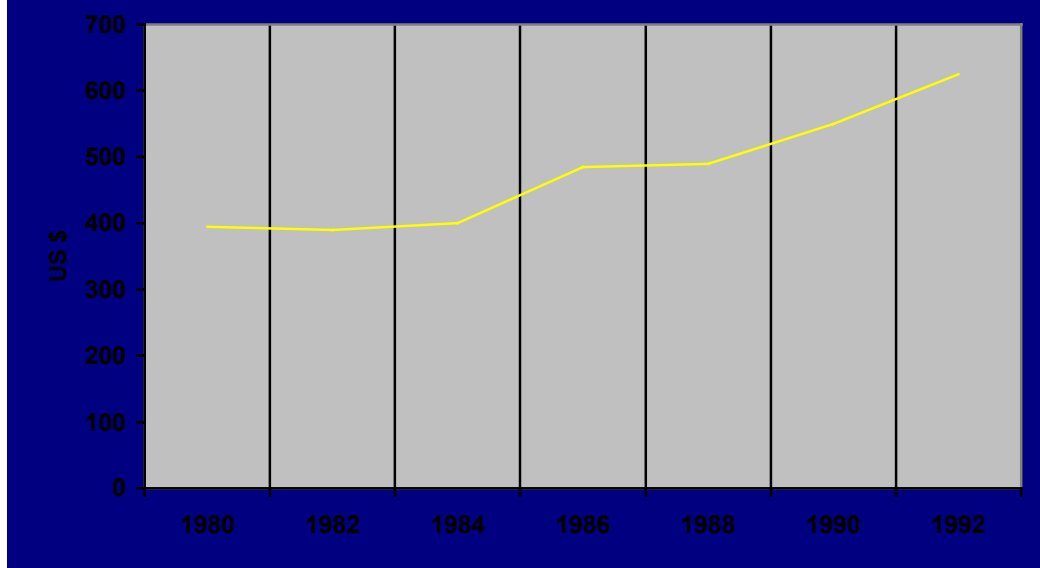
políticas públicas. Houve mudanças importantes no papel do governo federal na tentativa de promover um retorno à expansão das liberdades dos estados em uma ampla categoria de políticas públicas. Nos anos 90, as mudanças mais significativas foram introduzidas pelo Congresso republicano de 1995, onde se montou um novo “pacto social” para moldar a estrutura de delegação e responsabilidade diante de um espectro amplo de programas e políticas sociais, a exemplo do Medicare, dos programas de qualificação profissional (*job training*) e de reformas dos sistemas de proteção social (*welfare reforms*).

Em função principalmente dos déficits fiscais dos anos 80⁵⁵, o envolvimento do governo federal na implementação de importantes programas sociais vinha sendo reduzido significativamente pela conversão de vários tipos de transferências numa categoria mais abrangente, que constitui as transferências em bloco. Gamkhar (2002: 1) observa que os processos de *devolution* nos EUA, particularmente os ocorridos nos anos 80, têm se caracterizado pela distribuição desigual de repasses federais e pelas condições ligadas à utilização dos recursos, o que, por sua vez, tem gerado fortes “pontos de tensão” entre os estados e o governo federal. Em razão disso, os estados e municípios têm buscado formar “coalizões” destinadas à produção de reformas no formato e na alocação das transferências intergovernamentais nos níveis inferiores de governo.

Os Gráficos 4.1 e 4.2 confirmam a expansão do processo de devolução de responsabilidades, a partir da tendência das transferências federais e dos gastos subnacionais *per capita* na década de 80.

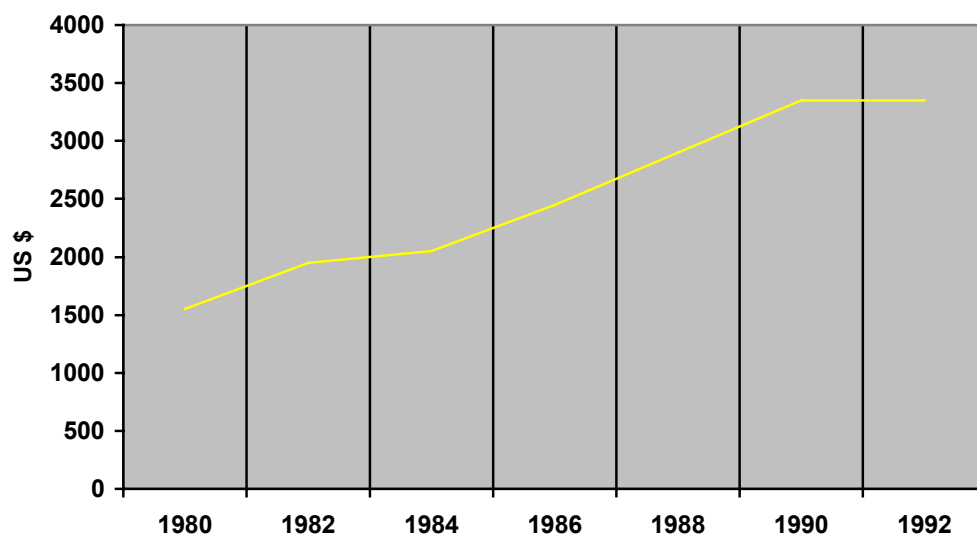
⁵⁵ Durante o governo Reagan, a dívida pública total norte-americana passou de US\$ 1,1 trilhão em 1982 para US\$ 2,8 trilhões em 1989. Fonte: US Census Bureau.

Gráfico 4.1 - Transferências Intergovernamentais *per capita* nos EUA, 1980-92



Fonte: Gamkhar, 2002

Gráfico 4.2 - Gastos dos Governos Subnacionais *per capita* nos EUA, 1980-92



Fonte: Gamkhar, 2002.

Embora as políticas de equilíbrio orçamentário (*balanced budget*) de Reagan tenham objetivado a redução no valor de diversas categorias de transferências, observa-se

uma trajetória crescente no total das *grants*⁵⁶ durante toda a década. Gamkhar (2002: 6) entende que isso se deve à elevação no montante de transferências para os programas de proteção social (*welfare*), o que, por sua vez, pode ser explicado por vários fatores:

- a) A recessão econômica do início dos anos 80;
- b) O aumento no custo dos programas de saúde pública subsidiados pelas *grants* (como, por exemplo, o Medicaid); e
- c) Manobras dos governos estaduais para a obtenção dos repasses que escaparam às medidas de corte orçamentário da administração de Reagan.

Para Gamkhar, portanto, há nos EUA uma forte relação entre as transferências e os processos de descentralização (2002: 1):

“De uma maneira geral, as mudanças na magnitude das transferências intergovernamentais, o papel do governo federal na implementação de programas financiados com esses recursos e as mudanças no critério através do qual os repasses são distribuídos compreendem uma importante parcela das políticas federais de devolution nos EUA”. (tradução do autor)

Ademais, o formato das transferências intergovernamentais nos EUA é também decisivo para o estabelecimento de padrões nacionais de formulação e implementação de políticas públicas, com efeitos para o grau de cooperação entre os níveis de governo e, em consequência, para a performance fiscal dos entes governamentais, como será visto mais adiante.

⁵⁶ *Grants* é o termo em inglês usado para se referir às transferências do governo federal para as unidades subnacionais. As *block grants*, ou transferências em bloco são criadas basicamente com a fusão de uma série de transferências dentro da mesma categoria de gasto, ou *categorical grants* (Gamkhar, 2002:12). As *block grants* foram amplamente utilizadas durante a administração de Reagan (O’Toole, 1993). A

4.1.2 A coordenação de políticas e as relações intergovernamentais

Para as teorias clássicas do federalismo fiscal (Buchanan, 1970; Musgrave e Musgrave, 1980; Stiglitz, 1988), o governo federal empenha-se na produção de políticas redistributivas e no cumprimento de sua função de estabilização macroeconômica, enquanto que os estados dedicam-se a sua função alocativa, implementando políticas distributivas conforme as preferências locais. Conflitos entre o governo central e os estados são inerentes a países de estrutura federativa (Shah, 1997; Souza, 1998; Melo, 2002) e ocorrem sempre que as políticas de gastos das unidades subnacionais comprometem o equilíbrio macroeconômico. Em face disso, os arranjos institucionais em voga são cruciais para a solução de conflitos distributivos entre as esferas de governo.

Nos Estados Unidos da América, a cooperação entre os níveis de governo tem sido comum na produção de uma variedade de políticas públicas. Uma importante raiz disso é encontrada na Constituição norte-americana, mas é também resultado de incentivos inseridos na legislação federal ao longo do tempo, como, por exemplo, o *Gramm–Rudman Act*, de 1985⁵⁷, numa trajetória sequencial e dependente (*path dependency*) de políticas. Assim, as relações intergovernamentais no federalismo fiscal norte-americano são vistas por analistas em geral como possuidoras de um caráter cooperativo. É, por exemplo, o pensamento de Farah *et al* (2003:18):

“Nos EUA, ao atuar em questões de interesse nacional, o governo federal tem freqüentemente tentado induzir a ação dos governos estaduais e com isso produzir uma estrutura conjunta de financiamento federal e estadual (ou local).”(tradução do autor)

discrecionabilidade em relação ao uso desses repasses é considerável, porém o limite de gastos é ditado pelo montante recebido.

Mas a forma como entre si cooperam o governo federal e os estados tem se modificado ao longo dos anos. A década de 80, por exemplo, presenciou “uma superexpansão conceitual e institucional do liberalismo nos Estados Unidos, com a intervenção federal na economia tornando-se cada vez mais tênue” (Lowi, 1995). Os estados apresentaram maior poder de veto na dinâmica decisória intergovernamental, seguindo uma redução no papel do governo nacional⁵⁸. Até aí a descentralização fiscal nos EUA já tinha como enfoque o fortalecimento da posição federativa dos estados. Em razão disso, os entes subnacionais passaram a desempenhar também o papel formulador em diversas arenas de políticas (*issue areas*).

No início dos anos 90, porém, a situação fiscal dos EUA levou o governo federal a alterar o padrão de interação estratégica com os estados. Ora, o déficit público americano atingira 290 bilhões de dólares em 1992 (Loureiro, 2001). Nos primeiros anos do governo Clinton a dívida pública representava cerca de 70% do GNP. Em face disso, a sua equipe de governo, resolvida a eliminar o déficit das contas governamentais, imprimiu uma série de mudanças institucionais de forma a restabelecer o poder de agenda do executivo federal no federalismo fiscal norte-americano. Diversos atos do Congresso aprovados no período geraram *constraints* sobre os entes subnacionais, face à necessidade de garantia do equilíbrio fiscal agregado. Tais mudanças iniciais envolveram o corte de gastos e o uso recorrente de instituições intergovernamentais denominadas *unfunded mandates*, como se verá a seguir.

⁵⁷ A instituição do *Gramm-Rudman Act* teve por objetivo eliminar déficits do orçamento federal.

⁵⁸ Nos Estados Unidos, a distinção normalmente feita entre os diversos estágios do federalismo está intrinsecamente ligada ao tamanho e às funções do estado (Lowi, 1995).

4.1.3 A natureza das regras intergovernamentais: os “*unfunded mandates*”

Nos Estados Unidos da América, as regras formais instituídas para a limitação direta do gasto subnacional são historicamente pouco comuns, dado o modelo federativo que assegura considerável autonomia decisória aos governos estaduais. Além disso, a ocorrência de *bailouts*, ou socorro financeiro dos estados, é rara, não havendo registro de tais operações, pelo menos durante a administração do presidente Clinton. Em algumas ocasiões, entretanto, as decisões fiscais subnacionais são eventualmente afetadas pelas políticas do governo federal através das *preemptions*⁵⁹, interessantes mecanismos institucionais asseguradores do poder de veto do governo federal contra atos dos estados considerados contrários às políticas nacionais. É o caso também de determinadas imposições intergovernamentais onerosas aos estados, conhecidas como “*unfunded mandates*”⁶⁰. A esse respeito, o primeiro mandato do presidente Clinton foi emblemático.

Questão proeminente nos debates sobre a *devolution* nos Estados Unidos da América, os *unfunded mandates* referem-se à imposição de regras federais sobre os governos dos estados sem o respaldo financeiro correspondente, como tem sido o caso das políticas nacionais de imigração (Farah *et al.*, 2003). Os *unfunded mandates* são escolhas institucionais feitas no âmbito do Congresso norte-americano, que representam custos embutidos para os estados ou incluem incentivos inibidores do aumento de carga tributária

⁵⁹ *Preemption*, ou *preempção*, em português, dá-se quando uma regra federal qualquer precede a dispositivo legal dos estados, tornando-o sem efeito (Posner, 1997; Kincaid, 1998).

⁶⁰ Os *unfunded mandates* são regras formais do governo federal que importam em cumprimento obrigatório pelos estados, gerando gastos sem a contrapartida dos recursos intergovernamentais. A legislação americana define um *mandate* como “*an enforceable duty except ... a duty arising from participation in a voluntary federal program*”. Consideram-se *mandates* quaisquer prescrições legislativas ou, ainda, estatutos ou regulamentações que impõem obrigações aos governos subnacionais. Por *unfunded* entendem-se as

ou do uso de transferências federais para arcar com os custos de implementação das regras intergovernamentais. Para Kincaid (1998:4):

“Os unfunded mandates são especialmente atrativos para as autoridades federais eleitas por viabilizarem a formulação de políticas populares sem requerer dos contribuintes de impostos federais que paguem pelos custos de sua implementação”.

(tradução do autor)

No início do governo Clinton, os *unfunded mandates* ganharam força como ferramentas institucionais importantes para o processo decisório nacional, em função, principalmente, da necessidade de eliminação dos déficits fiscais crônicos do início da década. Na época, havia incentivos em abundância para a instituição recorrente de *mandates*. A maioria dos congressistas, preocupada que estava com a crise fiscal norte-americana, mostrava-se “arredia” aos interesses isolados dos governos intermediários (Walker, 2000). Além disso, diferenças políticas e partidárias internas ao Congresso dificultavam, com frequência, posições unificadas em represália às prescrições intergovernamentais, ao mesmo tempo em que determinados *mandates* eram de “difícil oposição política” (idem), dado haverem adquirido suporte da opinião pública nacional. Ou seja, havia poucas restrições institucionais à atividade regulatória do Congresso, além de considerável número de defensores (*policy advocates*) das políticas federais.

Como Posner (1999) observa, é bem verdade que:

“Algumas imposições intergovernamentais onerosas foram propostas como meio de viabilizar certas agendas partidárias tornando-se, naturalmente, mais contenciosas. Contudo, nenhum

prescrições desprovidas de recursos federais, ou com recursos insuficientes para o seu cumprimento. Em face disso, traduzimos a expressão por *imposições intergovernamentais onerosas*.

dos partidos ergueu-se como protetor consistente dos interesses estaduais contra os mandates e as preemptions.” (tradução do autor)

Ao contrário, tanto o Partido Democrata quanto o Republicano apoiavam – ou se opunham – à aprovação de diferentes *unfunded mandates*, necessário fosse para garantir a implementação de políticas públicas de sua preferência. Aqui, clara ficava a preponderância dos ganhos políticos na natureza das restrições fiscais intergovernamentais, a depender dos preços relativos de cada área temática (*issue area*) em questão: os republicanos apoiavam imposições intergovernamentais onerosas que facilitassem a provisão de políticas nacionais de assistência social, de imigração, de estímulo à atividade empresarial, além de prescrições de cunho moral; os democratas, por seu turno, apoiavam regras voltadas basicamente para políticas trabalhistas e habitacionais (*idem*). Ou seja, a natureza severa (*hard*) dos *unfunded mandates* era preferível a políticas intergovernamentais mais flexíveis (*soft*), sempre que o cálculo político o aconselhasse.

Não se podia negar, porém, que as imposições intergovernamentais, ainda que representassem ônus financeiro, estabeleciam “padrões nacionais de implementação” (Farah *et al*, 2003) que favoreciam os estados ao prevenir a competição interestadual mutuamente destrutiva chamada “*race to the bottom*” (Fisher, 1988: 105). Em face disso, o apoio a imposições intergovernamentais onerosas, ainda que, à primeira vista, representasse estratégia subótima, foi comum da parte de vários governantes estaduais, particularmente daqueles que já vinham adotando iniciativas semelhantes.

De fato, os principais programas federais implementados nos dois primeiros anos do governo Clinton, *Family and Medical Leave Act*, de 1993, e *Goals 2000: Educate*

America Act, de 1994, continham disposições consideradas pelos estados como onerosas.

O Quadro 4.1 relaciona algumas dos atos aprovados no período.

Quadro 4.1 – 103^a Seção⁶¹ do Congresso (1993-1994)

Ato ⁶²	Regra Intergovernamental
PL 103-12	<i>Omnibus Budget Reconciliation Act</i> : Disposições referentes aos limites do déficit público.
PL 103-62	<i>Government Performance and Results Act</i> : Instituição de padrões de performance para agências de governo responsáveis pela implementação de programas federais.
PL 103-227	<i>Goals 2000: Educate America Act</i> : Estabelecimento de padrões nacionais para programas educacionais; instituição de <i>unfunded mandates</i> .
US Code Título 29	<i>Family and Medical Leave Act</i> : Regulação das políticas federais de emprego e benefícios aos trabalhadores; instituição de <i>unfunded mandates</i> .
HR 3	<i>Work and Responsibility Act</i> : Expansão de programas assistenciais do governo federal; instituição de <i>unfunded mandates</i> .

Elaboração do autor. Fonte dos dados: *The Library of Congress*

Em miúdos, a estrutura de incentivos vigente no início do governo Clinton favorecia a imposição de restrições (*constraints*) intergovernamentais à conduta fiscal dos governos subnacionais. Tais instituições, embora privilegiassem os interesses nacionais, inibiam uma maior coordenação intergovernamental de políticas.

Entretanto, esse modelo de relações intergovernamentais nos Estados Unidos adquiriu novas feições a partir do chamado “*Contract with America*”, estabelecido em 1995 pela 104^a Seção do Congresso americano. O padrão federativo decorrente do *Contract with America* passou a ser conhecido como o “*New Federalism* de Clinton” (Gold, 1996; Walker, 2000). Os impactos intergovernamentais de tais mudanças serão discutidos na seção seguinte.

⁶¹ A produção legislativa do Congresso Americano é consolidada em seções bienais. A 103^a seção refere-se aos anos 1993 e 1994. Fonte: *The Library of Congress*.

⁶² PL - *Public Law* (Lei federal); HR – *House of Representatives* (equivalente à Câmara dos Deputados).

4.2 O *Contract with America* e a dinâmica do federalismo fiscal norte-americano na gestão do presidente Clinton

4.2.1 *As mudanças institucionais e o “New Federalism”*

A 104^a seção bienal do Congresso norte-americano, com início em 1995, representou uma alteração do equilíbrio de forças no cenário político dos EUA. A formação de uma maioria republicana tanto na Câmara de Deputados quanto no Senado, aliada à eleição de 32 governadores também republicanos (Jensen e Beyle, 2003), foi percebida pela Casa Branca como um aumento no número de *veto players*⁶³ dentro do Congresso. Iniciou-se forte oposição à agenda democrata, tradicionalmente estimuladora do papel interventor do governo federal, como nota Kincaid (1998:2).

Com o suporte de membros de ambos os partidos políticos, o *lobby* dos representantes estaduais dentro do Congresso e a pressão de grupos de interesse, como o *National Governors Association* – NGA e o *National Association of Insurance Commissioners* – NAIC, tiveram origem diversas propostas de legislação destinadas à alterar a estrutura de incentivos que regia a relação entre o governo federal e os estados norte-americanos nos anos 90.

Os quadros 4.2 a 4.4 relacionam alguns dos principais atos aprovados pelo Congresso norte-americano a partir do *Contract with America*. Assim como no caso brasileiro, tais regras são apenas uma amostra exemplificativa dos *constraints* intergovernamentais instituídos nos EUA, cujo legado juntou-se às variáveis incidentes sobre a performance fiscal dos estados.

⁶³ Atores políticos detentores de poder de veto. Ver Tsebelis, 1998.

Quadro 4.2 – 104ª Seção do Congresso (1995-1996)

Ato	Regra Intergovernamental
PL 104-4	<i>Unfunded Mandates Reform Act</i> : Redução da incidência de imposições intergovernamentais onerosas sobre os governos subnacionais.
PL 104-18	Emenda ao <i>Omnibus Budget Act</i> , de 1990, para permitir a implementação pelos estados de políticas seletas to programa federal <i>Medicare</i> .
PL 104-99	<i>Balanced Budget Act</i> : Emenda ao <i>Omnibus Budget Act</i> , de 1990, para a redução de despesas orçamentárias.
HR 4	<i>Health Insurance and Portability and Accountability Act</i> : Instituição de padrões federais para a regulação de seguros de saúde; suspensão de efeitos de atos estaduais (<i>preemption</i>).
HR 4 RFS	<i>Personal Responsibility Act</i> : Redução de gastos dos estados com programas assistenciais. Eliminação de vários <i>unfunded mandates</i> instituídos pelo <i>Work and Responsibility Act</i> .
HR 4 ENR	<i>Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act</i> : Redução do montante de transferências intergovernamentais; flexibilização de regras para a implementação de programas federais nos estados; eliminação de vários <i>unfunded mandates</i> .
PL 104-104	<i>Telecommunications Act</i> : Instituição de padrões federais para as políticas de telecomunicações; suspensão de efeitos de atos estaduais (<i>preemption</i>).
PL 104-130	Garantia de poderes ao Presidente para reduzir autoridade fiscal dos entes governamentais.
PL 104-134	<i>Balanced Budget Act</i> : Nova emenda ao <i>Omnibus Budget Act</i> , de 1990, para a redução de despesas orçamentárias.
PL 104-156	Emenda ao <i>Single Audit Act</i> para o aperfeiçoamento dos mecanismos de auditoria dos recursos utilizados pelas agências responsáveis pela implementação de programas federais.
PL 104-316	Aperfeiçoamento dos mecanismos do GAO – <i>General Accounting Office</i> para a contabilização dos recursos utilizados na implementação de programas federais.
	<i>Small Business Job Protection Act</i> : Elevação do salário mínimo; instituição de <i>unfunded mandates</i> .
PL 104-327	Emenda ao <i>Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act</i> para aumentar o limite das <i>block grants</i> destinadas à implementação do programa TANF nos estados em situações contingenciais.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: *The Library of Congress*

Quadro 4.3 – 105ª Seção do Congresso (1997-1998)

Ato	Regra Intergovernamental
PL 105-1	Emendas ao <i>Omnibus Consolidated Appropriations Act</i> , de 1997.
PL 105-32	Concessão de <i>waivers</i> aos estados em relação a requisitos instituídos por atos específicos da Seção 105ª do Congresso.
PL 105-120	Concessão adicional de <i>waivers</i> aos estados em relação a requisitos instituídos por atos específicos da Seção 105ª do Congresso.
PL 105-394	Concessão de <i>grants</i> aos estados para o cumprimento de <i>federal mandates</i> decorrentes da implementação de programas de assistência tecnológica a deficientes físicos.

Elaboração do autor. Fonte dos dados: *The Library of Congress*

Quadro 4.4 – 106ª Seção do Congresso (1999-2000)

Ato	Regra Intergovernamental
HR 800	<i>Education Flexibility Partnership Demonstration Act</i> : Flexibilização de regras para a implementação de programas educacionais pelos estados.
PL 106-35	Emenda ao <i>Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act</i> , de 1999, para instituir acréscimos ao valor de <i>grants</i> para o cumprimento de <i>federal mandates</i> pelos estados.
PL 106-107	<i>State Flexibility Clarification Act</i> : Simplificação de requisitos para a liberação de auxílio financeiro aos estados no cumprimento de <i>unfunded mandates</i> inseridos em programas federais já existentes.
PL 106-141	Emenda ao <i>Congressional Budget Act</i> , de 1974, para avaliar os efeitos de políticas federais onerosas (<i>unfunded mandates</i>).
PL 106-169	Emenda ao <i>Social Security Act</i> para conceder aos estados <i>grants</i> no cumprimento de <i>federal mandates</i> e maior flexibilidade na implementação de programas assistenciais a crianças.
PL 106-171	Emenda ao <i>Food Stamp Act</i> , de 1977, para instituir padrões nacionais de concessão eletrônica de benefícios; imposição de <i>unfunded mandates</i> .
PL 106-244	Emenda ao <i>Employee Retirement Income Security Act</i> , de 1974, para instituir padrões nacionais de políticas trabalhistas e previdenciárias; suspensão de efeitos de atos estaduais (<i>preemption</i>).

Elaboração do autor. Fonte dos dados: *The Library of Congress*

Em suma, várias foram as regras formais instituídas no mandato do presidente Clinton com impactos intergovernamentais significativos, algumas delas agravando os *constraints* existentes sobre a performance fiscal dos entes subnacionais, outras possuindo natureza mais moderada. A maioria das novas instituições foi aprovada durante a 104ª

Seção do Congresso Americano, cuja produção legislativa convencionou-se chamar de “*Contract with America*” (DiIulio Jr e Kettl, 1995). Do ponto de vista dos estados, os principais efeitos de tal mudança institucional foram os seguintes:

- 1) Redução do montante de recursos disponíveis, em decorrência da alteração no formato das transferências intergovernamentais;
- 2) Maior discricionariedade na operação dos programas federais;
- 3) Maior coordenação de políticas com o governo federal.

Numa perspectiva mais ampla, a monta de instituições promovidas pela Seção 104^a do Congresso representou um ponto de inflexão para o federalismo fiscal norte-americano dos anos 90. Senão vejamos: a formulação de diversas políticas foi descentralizada para os estados, com enfoque, porém, na agenda social do governo central; os estados receberam um maior grau de autonomia na implementação dos programas; suspenderam-se ou alteraram-se os requisitos para aplicação de recursos provenientes de transferências intergovernamentais; os estados adquiriram maior flexibilidade na formulação de políticas; o montante das transferências foi reduzido, com efeitos nas contas públicas de ambos os níveis de governo; aumentou-se a incidência de *waivers*⁶⁴ e reduziu-se a de *unfunded mandates* e *preemptions*; intensificou-se a coordenação intergovernamental de políticas. Em suma, alteraram-se as regras do jogo e o equilíbrio das relações entre o governo federal e os estados.

Os tópicos seguintes analisam mais detalhadamente a natureza de tais mudanças institucionais e os seus potenciais efeitos para a performance fiscal dos estados norte-americanos.

4.2.2 A flexibilização das instituições intergovernamentais

Em primeira mão, o *Unfunded Mandates Reform Act* – UMRA, de 1995, representou “restrições ao próprio poder regulatório do Congresso” em relação aos estados (Posner, 1997:53). O problema era que os altos custos arcados pelos estados tinham o potencial de reduzir a sua capacidade alocativa e interferir na ordenação de preferências de gastos dos atores estratégicos estaduais. Dentre as forças opostas aos *unfunded mandates* fazia-se presente uma influente ala republicana decidida a reduzir a “intrusão” federal no sistema fiscal intergovernamental (idem). Iniciou-se uma querela política bipartidária de magnitude tal que levou o Congresso americano a aprovar o UMRA.

O *Unfunded Mandates Reform Act*, instituído como uma dos primeiros atos da 104ª Seção do Congresso americano, teve como enfoque, portanto, os custos arcados pelos estados com as imposições regulatórias federais. Nos anos que se seguiram ao Ato, das mais de 3000 propostas legislativas apreciadas pelo Congresso entre 1996 e 2000⁶⁵, apenas 12 por cento continham imposições intergovernamentais onerosas aos estados.

Ocorre que o UMRA surgiu num momento político-institucional complexo, onde um Presidente democrata buscava aprovar sua agenda de governo num Congresso de maioria republicana. A assertiva de Kincaid (1998: 2) é esclarecedora:

“A assunção do Partido Republicano ao controle do Congresso, combinada com a eleição de 32 governadores do mesmo partido, levou ao poder homens e mulheres decididos a realizar os desejos republicanos, há muito tempo frustrados, de limitar o poder do governo federal.” (tradução do autor)

⁶⁴ *Waiver* é uma expressão jurídica que pode ser traduzida por *renúncia de um direito*. No caso, o governo federal abre mão de regras por ele estabelecidas em favor dos estados.

⁶⁵ As informações são do *Congressional Budget Office* – CBO.

Num contexto assim, a alteração da natureza das regras intergovernamentais exigiu mudanças significativas nos compromissos políticos dos partidos e dos grupos de interesse. Assim, a redução das regras federais onerosas aos estados gerou algumas insatisfações. Os opositores do UMRA alegavam principalmente que, por ter sido aprovado em ano eleitoral, o Ato não passava de estratégia política de Clinton para fortalecer sua posição junto à maioria republicana dos congressistas. Tão logo a força dos republicanos no Congresso fosse debelada, acreditavam eles, o Ato seria modificado, deixando os estados desprotegidos contra as políticas intervencionistas do governo democrata. Segundo eles, o Ato não importava em compromisso verossímil (*credible commitment*). A bem da verdade, a única emenda proposta pelo governo Clinton ao UMRA deu-se através do *State Flexibility Clarification Act*, de 1999 (fonte: *The Library of Congress*). A emenda, porém, limitou-se a exigir informações adicionais para a concessão de auxílio financeiro federal aos estados no cumprimento de *mandates*.

Por outro lado, as concessões decorrentes do UMRA foram percebidas pelos estados em termos de maior moderação das restrições fiscais intergovernamentais. A natureza moderada seria garantida no parlamento pela participação de representantes estaduais em decisões tomadas nos estágios iniciais de elaboração dos *unfunded mandates*. Contudo, tal *logrolling* exigia a coordenação de políticas entre os atores estratégicos nos dois níveis de governo. Ora, os congressistas que patrocinavam as propostas temiam o rompimento das coalizões cuidadosamente formadas, com a ocorrência de veto específico (*point-of-order*)⁶⁶ em qualquer uma das câmaras. A política de imposição de perdas dos *mandates* tornou-se perigosa porque os vetos, agora possíveis, seriam úteis não apenas aos

representantes dos estados, mas também a outros grupos de interesses e congressistas opositores da legislação por razões diversas. Os custos de transação em torno das políticas intergovernamentais tornaram-se altos demais, o que exigia a inclusão de incentivos compensadores para os atores estratégicos estaduais na legislação superveniente.

Malgrado a instituição do *Unfunded Mandates Reform Act* haver conotado uma aparente fragilização do poder decisório federal, o Ato foi, na verdade, produto da estratégia política dominante de Clinton, o qual buscava a cooperação dos estados como forma de viabilizar a sua agenda governamental. Ademais, o limite formal do poder de agenda de Washington, estabelecido pelo UMRA, desacelerou o ciclo de restrições fiscais sobre os estados, alterando o *path* das instituições intergovernamentais.

4.2.3 A discricionariedade na implementação de programas federais

Historicamente, os programas federais têm tido importância estratégica nos EUA, em particular durante períodos de retração econômica, quando a receita tributária dos estados é reduzida ao mesmo tempo em que cresce a demanda por políticas assistenciais (Farah *et al*, 2003). Foi o que ocorreu no início do governo Clinton com os programas *Medicaid* e *AFDC – Aid to Families with Dependent Children*. Em face disso, a agenda de governo de Bill Clinton teve por foco o gasto com políticas sociais. Já em sua campanha à presidência dos EUA, Clinton propunha mudanças nos programas de proteção social. Dizia ele: “...*end of welfare as we know it*” (Sawhill, 1995).

⁶⁶ *Point-of-order* é a contestação apresentada por qualquer dos congressistas no momento da votação, indicando que a proposta em apreço viola legislação anterior. Se o presidente da mesa (*chair*) acatar a observação, o *point-of-order* transforma-se em veto. Fonte: Posner, 1996.

Ao assumir a presidência, Clinton ocupou-se de imediato em definir padrões nacionais de eficiência para a implementação dos seus programas de governo. Instituiu o *Government Performance and Results Act* – GPRA, em 1993, com o propósito primeiro de “melhorar a confiança do povo americano na capacidade do governo federal”. *Ipsis litteris*, é o que se encontra nas linhas introdutórias do próprio Ato. Todos os programas federais ficaram, assim, sujeitos aos critérios de performance definidos no GPRA. A legislação que tratou dos detalhes sobre sua política assistencial só foi introduzida em 1994, com o *Work and Responsibility Act* – WRA (idem). O Ato visou ao fortalecimento da chamada “*safety net*”, expressão utilizada para se referir ao conjunto de programas sociais clássicos como o *Aid to Families with Dependent Children* – AFDC, o *Supplemental Security Income* – SSI, o *Food Stamps*, o *Medicaid*, o *Job Opportunities and Basic Skills* – JOBS e uma gama de outros programas de menor magnitude (ibidem). Basicamente, o WRA estendia a *safety net* a um número maior de indivíduos, o que representava, para os estados, uma elevação no ônus financeiro para o pagamento dos benefícios, ou seja, o Ato importava em *unfunded mandates*.

Em 1995, os republicanos replicaram com o *Personal Responsibility Act* – PRA. O Ato instituiu mudanças consistentes tanto no formato das transferências que financiavam os programas assistenciais, quanto no próprio tipo de benefício oferecido. Previa-se a transformação do AFDC num programa financiado por transferências em bloco (*block grants*), o TANF – *Temporary Assistance to Needy Families*⁶⁷. Também o JOBS seria custeado com *block grants*. Diga-se, porque oportuno, que os governadores saudaram a aprovação do PRA, por serem simpáticos à flexibilidade que acompanhava o recebimento de transferências em bloco (Kincaid, 1998). Ora, as *block grants*, consagradas por Reagan

nos anos 80 com a chamada “*Devolution Revolution*” (O’Toole, 1993), eram um traço característico dos governos republicanos. A agenda liberal dos democratas, fortalecedora por ideologia do papel provedor do governo federal, estava sendo minada pelas investidas conservadoras dos republicanos, que valorizavam uma maior autonomia para os estados (Lowi, 1985; Kincaid, 1998).

Mas não foi apenas isso: o componente de maior clivagem do PRA foi, na verdade, a limitação do alcance de programas assistenciais básicos da agenda social de Clinton, como o *Food Stamps* e o SSI, restringindo o acesso de indivíduos a grande parte dos seus benefícios. Sem dúvidas, os democratas perdiam terreno no cenário político nacional. Entretanto, a habilidade do presidente Clinton na arena política se faria notar com a passagem, em 1996, do *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* – PRWORA. O que ocorreu, na prática, foi a fusão do WRA e do PRA numa peça legislativa mais abrangente, o PRWORA, conforme registram Steurle e Mermin, 1997. Com a aprovação do ato, como o seu nome sugere, surgia uma oportunidade de reconciliação de posições democratas e republicanas em torno do resultado de políticas assistenciais dos EUA. Farah *et al* (2003: 4) sintetiza a importância do Ato:

“Fomentado por um declínio dramático no apoio popular às políticas de welfare, um compromisso bipartidário em torno da redução do déficit e uma economia forte, a estrutura básica das políticas de proteção social foi modificada e os padrões nacionais de welfare efetivamente eliminados”. (tradução do autor)

Em última análise, o objetivo era a redução do déficit fiscal agregado, mediante a redução de gastos com assistência social a desempregados. Além disso, o PRWORA

⁶⁷ Para Kincaid (1998:3) o TANF era considerado o “*primary specimen of devolution*”.

resultou numa maior discricionariedade dos estados na implementação de políticas, cabendo às autoridades federais a prerrogativa de flexibilizar os requisitos para a utilização das transferências correspondentes, mediante a concessão de *waivers* (Sawhill, 1995). A dispensa de requisitos incluía aqueles definidos no GPRA, necessário fosse para garantir a implementação dos programas de acordo com as preferências locais, o que obedeceria ao critério de eficiência alocativa. Para tanto, os padrões de eficiência passaram a ser definidos em conjunto com as agências estaduais (Kincaid, 1998). A concessão de *waivers* beneficiava os estados também na provisão de outras políticas sociais, como os programas nacionais de saúde pública Medicaid e Medicare. Nestes casos específicos, os estados foram dispensados de requisitos estabelecidos nas regras federais para a seguridade social, o que os permitiu implementar os programas assistenciais de saúde de acordo com as preferências locais. Semelhantemente, através do ato do Congresso Nacional para as políticas de educação, *Education Flexibility Demonstration Act*, de 1999, os estados receberam poder decisório para formular e implementar programas próprios para a melhoria dos serviços de educação.

Atente-se finalmente para Steuerle e Mermin (1997):

“O PRWORA, aprovado por um Congresso republicano e assinado por um Presidente democrata, foi saudado por muitos como um momento decisivo na tendência nacional de devolver a responsabilidade por programas sociais do governo federal para os estados”. (tradução do autor)

4.2.4 A natureza das restrições fiscais intergovernamentais de Bill Clinton: a combinação de “soft” e “hard budget constraints”

A natureza das restrições intergovernamentais instituídas nos Estados Unidos da América durante os dois mandatos do presidente Bill Clinton representou graus alternados de maior e menor rigor em suas relações fiscais com os estados. As regras formais de maior relevância para o federalismo fiscal dos EUA foram produzidas pela 104^a Seção legislativa do Congresso norte-americano, em 1995 e 1996 (Quadro 4.2), num processo de *path dependency* cujos efeitos se estenderam por toda a década de 90. Segue-se uma descrição das principais instituições e dos seus efeitos, ao menos potenciais, para as políticas fiscais dos estados.

Em 1995, os governos estaduais granjearam uma importante vitória no Congresso: o *Unfunded Mandates Reform Act* reverteu os efeitos das imposições intergovernamentais incidentes sobre as contas subnacionais. Embora novos *mandates* continuaram sendo aprovados, os estados podiam agora influir no seu formato de implementação, através do mecanismo de *logrolling* dentro do Congresso. É fato que a influência dos estados nas decisões quanto à formatação e ao financiamento das imposições regulatórias federais foi permitida ao preço de aceitação dos *mandates* em si. Entretanto, apenas duas imposições intergovernamentais com custos acima do limite anual de US\$ 50 milhões, estabelecido pelo UMRA, foram aprovadas no segundo mandato de Clinton: os atos que definiram o aumento do salário mínimo, em 1996, e a redução de transferências federais para o financiamento do programa assistencial *Food Stamps*, em 1997⁶⁸.

Assim, com a aprovação do UMRA, foi aliviado o impacto de imposições intergovernamentais onerosas na performance fiscal dos estados. Os atores estratégicos

⁶⁸ Fonte: *Congressional Budget Office* – CBO.

estaduais, liberados que ficaram dos custos de implementação de grande parte dos *unfunded mandates*, adquiriram maior flexibilidade na ordenação de preferências de gastos. Diversas propostas legislativas posteriores que impunham constrangimentos orçamentários aos governos subcentrais foram desconsideradas. Aliás, várias diretivas destinadas a reduzir a ocorrência dos *unfunded mandates* foram tomadas pelo presidente Clinton no seio do poder executivo, independente de deliberação parlamentar (Kincaid, 1998). Em outras palavras, a redução dos *constraints* federais incidentes sobre os orçamentos dos estados conferiu às regras intergovernamentais uma natureza mais moderada.

Mesmo após a supressão de grande parte dos *unfunded mandates*, algumas restrições intergovernamentais instituídas no governo Clinton adquiriram um caráter de maior rigor. A instituição do ato federal para a regulação de seguros de saúde *Health Insurance and Portability and Accountability Act* - HIPPA, de 1996, foi exemplo disso. Face ao imperioso nacional de estabelecer padrões para as políticas de assistência médica aos trabalhadores, o HIPPA concedeu ao governo federal prerrogativas para anular atos contrários dos estados através de preempções (*preemptions*), nas hipóteses em que divergências entre as legislações dos estados gerassem impactos negativos nos segurados.

A imputação de inadequada capacidade estadual para a implementação de determinadas políticas públicas, ou de deficiências na geração das receitas necessárias para o seu financiamento, foi fator normalmente indicado como justificativas para a invocação de *preemptions* contra os estados. Atos do governo federal que continham dispositivos de preempção de políticas estaduais foram também comuns sob o argumento de preservação do interesse nacional, como ocorreu com o *Telecommunications Act*, de 1996 (Farah *et al*, 2003). Com a manutenção das *preemptions*, o governo Clinton reservou para si poder de agenda nas suas relações fiscais com os atores estratégicos dos estados. Com efeito, a

possibilidade de suspensão de políticas fiscais dos estados, ou, ainda, de reordená-las de acordo com as preferências nacionais, foram indicativos da existência de *hard budget constraints*.

Em 1996, o *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*, que ficou conhecido como “*Welfare Reform*” (Sawhill, 1995), significou para os estados um misto de rigidez e moderação. O PRWORA permitiu a flexibilização dos padrões definidos no *Government Performance and Results Act*, de 1993, isto por conta da prerrogativa concedida aos governos estaduais de requererem dispensa de requisitos federais (*waivers*) na implementação de programas assistenciais. Tal discricionariedade traduziu-se, por um lado, em maior poder decisório para a formulação e implementação de determinadas políticas de *welfare* e, por outro, na definição dos valores e dos critérios para concessão dos benefícios de acordo com fatores peculiares a cada estado (Steurler e Mermin, 1997). Para os atores estratégicos estaduais, tais *payoffs* eram por demais interessantes, dada a vantagem informacional que dispunham em relação às preferências dos seus constituintes. Reduzia-se a incerteza nas decisões vis-à-vis o controle eleitoral enfatizado por Ferejohn (1986). Ademais, uma maior discricionariedade significava uma distribuição mais concentrada de benefícios, aumentando a probabilidade de os governantes verem maximizados os ganhos políticos.

Não obstante, a contrapartida disso foi a redução dos fundos federais correspondentes, devendo os estados utilizarem, em lugar deles, recursos tributários próprios. Nesse ponto focal, o grau de rigidez dos *constraints* intergovernamentais sobre as contas públicas dos estados aumentou. Na prática, porém, o nível total de gasto com as políticas continuou sendo definido nacionalmente, tendo por limite o montante das transferências em bloco.

Teve lugar uma interessante situação: ao dispensar os estados de seguir padrões nacionais, concedendo a eles discricionariedade no uso das transferências e poder decisório na formulação de políticas, o PRWORA aparentemente seguia o conselho republicano de liberar os estados do crivo regulatório federal, cujo exemplo característico havia sido a instituição do GPRA, de 1993. Conseguiram os republicanos, sem dúvida, preservar para os estados uma política de *soft budget constraints*, “suavizando” a posição do governo federal na relação principal-agente com os estados (Arrow, 1985). Entretanto, com a redução dos *unfunded mandates*, os estados tinham agora mais incentivos para o gasto com políticas assistenciais, como queria desde o início o partido democrata. Por outro lado, o decréscimo no montante das transferências – devido à substituição de *matching grants* por *block grants*⁶⁹ – e a conseqüente redução da capacidade alocativa dos estados geraram um componente de *hard budget constraints*.

Kincaid (1998: 3) sintetiza a natureza dual das instituições fiscais intergovernamentais de Clinton:

“Ao todo, Clinton propôs a consolidação de 271 categorias de transferências em várias block grants, inclusive nas áreas de transporte e habitação. Contudo (...) o presidente Clinton também apoiou a imposição de diversos federal mandates sobre os estados, principalmente os que fomentaram causas politicamente populares, tais como o controle de armas”. (tradução do autor)

Sem dúvida, a estratégia de governo de Clinton apontou para a alternância de políticas que fortaleceram o governo federal e de outras que privilegiaram a posição

⁶⁹ *Matching grants* são transferências vinculadas aos gastos dos estados. Para cada dólar gasto em políticas públicas específicas, os estados recebem o mesmo montante em *matching grants*. *Non-matching grants* são transferências que não exigem tal contrapartida, todavia têm um limite máximo estipulado pelas autoridades federais (Gamkhar, 2002).

federativa dos estados⁷⁰. A combinação de *hard* e *soft budget constraints* constituiu-se na marca registrada das políticas intergovernamentais do presidente Clinton. As instituições alternadas de *waivers* (dispensa de requisitos federais) e *preemptions* (suspensão de regras estaduais) representaram um misto de restrições fiscais de natureza rígida e moderada. De fato, as mudanças institucionais ocorridas na vigência da Seção 104^a do Congresso norte-americano – *Contract with America* – geraram uma nova distribuição agregada de custos e benefícios no federalismo fiscal dos EUA. Ainda que fuja do alcance deste trabalho determinar a medida exata dos *payoffs* percebidos por cada um dos estados com a natureza dos constrangimentos intergovernamentais observados nos anos 90, pode-se afirmar, porém, que as novas regras do jogo forneceram incentivos aos estados para cooperarem com a agenda federal de políticas, garantindo o alinhamento dos interesses entre os níveis de governo.

4.2.5 *A nova estrutura de incentivos e a performance fiscal dos estados*

As novas regras asseguraram aos governos estaduais o restabelecimento de sua posição federativa. As instituições intergovernamentais aprovadas pelo Congresso americano passaram a ser produto da coordenação política entre o governo federal e os estados. Num processo de *path dependency*, o *Contract with America* influenciou a posterior flexibilização de regras incidentes sobre importantes políticas públicas estaduais, as quais haviam tido os seus efeitos suspensos em situações de *preemption*. Entretanto, os

⁷⁰ É o que se percebe na afirmação de Kincaid (1998:3): “*While some actions and decisions taken by Congress, the Clinton Administration, and the Supreme Court have preserved or augmented state powers,*

estados pagaram um preço para se ajustar a essa nova realidade, ao verem reduzidos os recursos essenciais à manutenção de suas preferências de gastos.

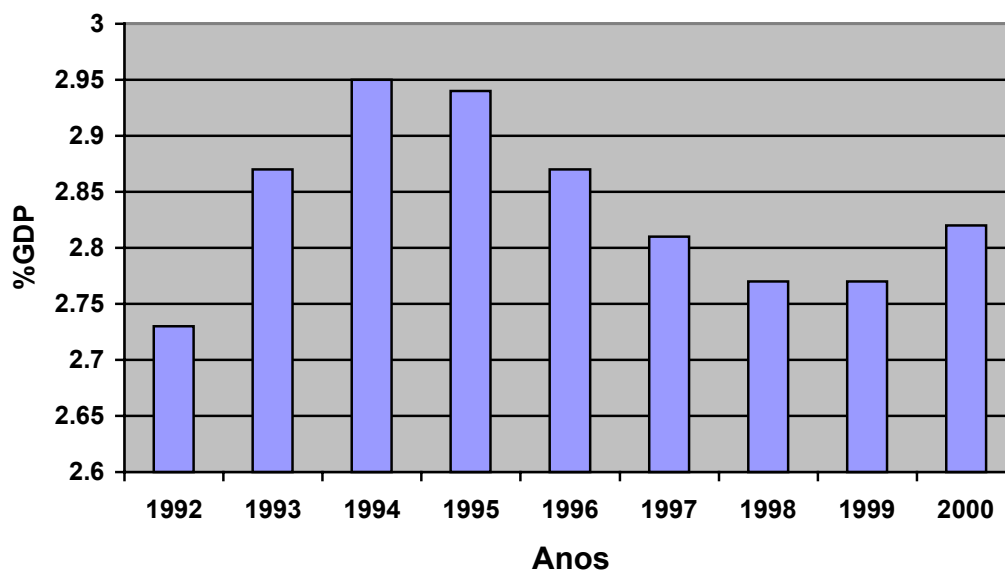
Sem dúvida, o financiamento de políticas de interesse federal mediante o uso de transferências em bloco (*block grants*) eliminou a obrigatoriedade de os estados seguirem padrões nacionais de dispêndio, dando a eles maior discricionariedade em torno de determinadas *issue areas* – uma característica típica dos *soft budget constraints*. Em compensação, a limitação de gastos específicos ao montante das *block grants* teve por fim interferir nos resultados fiscais dos estados, uma indicação da ocorrência de *hard budget constraints*.

A anterior estrutura de *matching grants* favorecia os estados que aumentassem os gastos com políticas específicas, vez que os repasses federais eram também elevados no mesmo montante (Gamkhar, 2002: 19). Por outro lado, com as *block grants* o governo federal repassaria aos estados um valor fixo, isto é, *non-matching grants*, o que possibilitaria reduções expressivas dos gastos estaduais na rubrica para a qual se destinavam. A mudança nas regras das transferências teve como objetivo principal o equilíbrio orçamentário federal (Gold, 1996), ao estabelecer limites aos repasses intergovernamentais. Mas tal ato visou também ao equilíbrio das contas públicas estaduais com a mudança no formato das transferências, de *matching* para *non-matching grants*. Ao deixarem de receber as *matching grants*, os atores estratégicos estaduais perderam um importante incentivo para o aumento do gasto. A redução dos repasses foi, *prima facie*, uma prescrição ao equilíbrio fiscal dos estados. O Quadro 4.1 mostra a evolução das transferências para os estados, nos oito anos do governo Clinton.

others have curtailed them or enhanced those of the federal government”.

O total de transferências para os estados cresceu no período inicial do governo Clinton, atingindo seu ápice em 1994, ano anterior ao início da Seção 104ª do Congresso. Tais incentivos, embora fortalecessem a capacidade alocativa dos estados e fossem, por isso mesmo, festejados pelos republicanos, favoreciam o gasto subnacional e debelavam os esforços macroeconômicos de contenção do déficit fiscal. O ponto de inflexão se deu a partir do *Contract with America*, quando montante de transferências começou a apresentar uma redução incremental, só retomando seu crescimento ao final do governo democrata de Bill Clinton. As novas regras exigiam a combinação de recursos intergovernamentais com receitas tributárias próprias, caso os estados pretendessem manter o nível anterior de gasto com políticas públicas de seu interesse, ou, alternativamente, reduzir os gastos em direção ao equilíbrio de Lindahl (ver Stiglitz, 1988: 168 e nota de rodapé 16).

Gráfico 4.3 Transferências Intergovernamentais para os Estados - EUA



Elaboração própria. Fonte dos dados: US Census Bureau

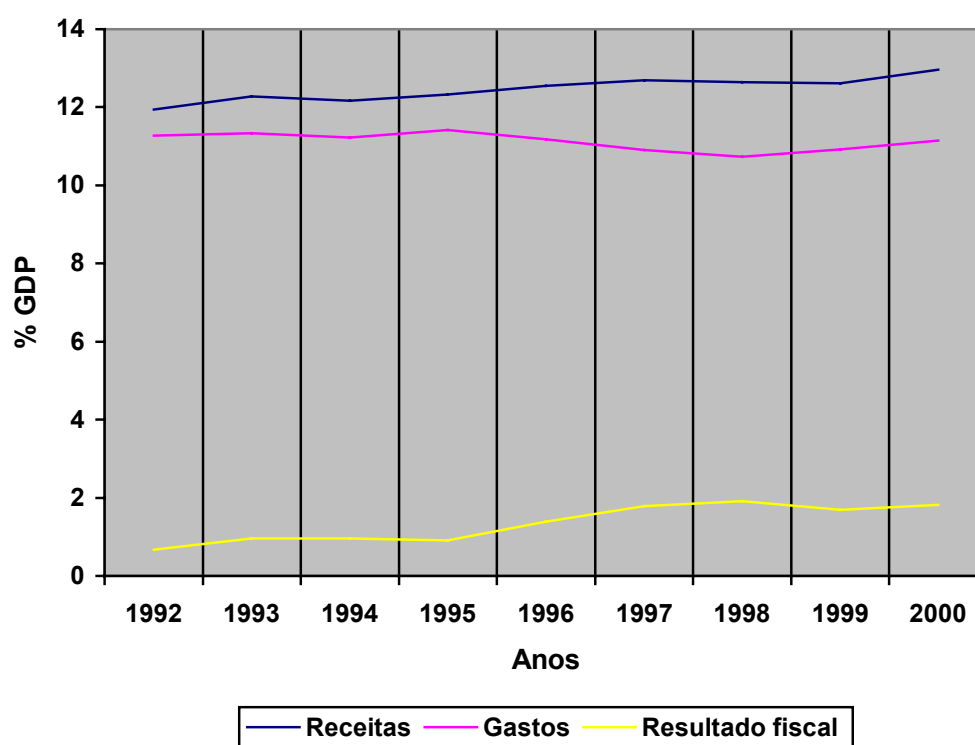
Não obstante, os efeitos desse *stress* fiscal na racionalidade dos atores políticos estaduais foram, no geral, amenizados com a discricionariedade relacionada a uma grande variedade de programas federais, o que possibilitava implementá-los de acordo com a ordenação de preferências do *median voter* local (Downs, 1999). A lógica é clara: a discricionariedade na utilização de recursos disponíveis afeta decisivamente a vontade política dos atores estratégicos na distribuição de benefícios concentrados ou custos difusos. Em última instância, os custos decorrentes da redução das transferências eram, para os estados, menores do que os benefícios da discricionariedade na sua utilização, o que garantiu o *enforcement* das novas regras e os levou a cooperarem com as políticas intergovernamentais do governo federal. Observe-se a afirmação de Sawhill (1995):

“Os governadores se queixam de que as leis federais são extremamente prescritivas e estão dispostos a receber menos recursos federais em troca de maior flexibilidade”(tradução do autor).

Por outro lado, embora o governo Clinton não tenha promovido operações de socorro financeiro dos governos subnacionais (*bailouts*), as regras intergovernamentais instituídas com o intento de assegurar o equilíbrio das contas públicas granjearam a cooperação dos atores estratégicos dos estados. É verdade, porém, que as restrições afetaram os estados de forma apenas tangencial. Isto porque os novos arranjos não estabeleceram sanções para penalizar os governos deficitários e a natureza dos *budget constraints* não importou em “controle direto do gasto subnacional” (Shah, 1997). A propósito, nos estados norte-americanos já havia restrições ao endividamento público na

grande maioria das constituições⁷¹. De uma forma ou de outra, a natureza dos novos arranjos institucionais alinhou-se à agenda de governo de Clinton, ao fornecer incentivos para a elevação da performance fiscal dos estados e, ato contínuo, o equilíbrio fiscal agregado. Observe-se o gráfico a seguir:

Gráfico 4.4 Performance Fiscal dos Estados - EUA



Elaboração do autor. Fonte dos dados: *US Census Bureau*

Como no caso brasileiro, o Gráfico 4.2 é meramente ilustrativo dos possíveis efeitos das regras na performance fiscal dos estados, face ao concurso de variáveis exógenas ao presente estudo. De qualquer forma, observa-se um aumento das receitas

⁷¹ Enquanto em alguns estados qualquer tipo de endividamento é proibido, em outros vigoram diferentes níveis de restrições, como, por exemplo, limites percentuais de dívida pública em relação às receitas (Loureiro, 2001).

estaduais agregadas em relação às despesas a partir de 1996, possível reflexo dos constrangimentos fiscais que emergiram da Seção 104^a do Congresso norte-americano. Assim, a evolução do resultado fiscal dos estados foi, *a priori*, compatível com a estratégia de coordenação intergovernamental do governo Clinton⁷².

Regra geral, porém, pode-se inferir do Gráfico 4.2 que as restrições fiscais intergovernamentais implementadas por Clinton afetaram de alguma sorte a performance fiscal dos estados norte-americanos, mediante a distribuição de incentivos (Jin, Qian e Weingast, 1999) inseridos na estrutura de *grants* e numa miríade de programas federais. Sem dúvida alguma, não se pode fazer tábula rasa das instituições e dos constrangimentos intergovernamentais por elas gerados, ainda que os *payoffs* tenham sido percebidos pelos estados em graus diferenciados de intensidade e no concurso de variáveis não trazidas a lume pelo presente trabalho.

4.2.6 Considerações finais sobre a nova estrutura de incentivos do federalismo fiscal norte-americano

O ciclo de mudanças institucionais promovidos pelo presidente Clinton revelou alterações fundamentais no processo formador de políticas nos dois níveis de governo, com reflexos perceptíveis nas finanças públicas dos estados. As relações entre o governo federal e os estados foram lastreadas no interesse comum dos atores estratégicos de ambas as esferas de poder. A estratégia dominante foi o fornecimento de incentivos para a

⁷² Observe-se o que conclui o relatório do BID de 1997: “Evidence from the 50 states of the U.S. suggests that constitutional constraints have significant effects on the size of deficits, as they can reduce the effects of politically induced biases toward deficits and spending”. (pág. 132)

cooperação dos estados com a agenda federal de políticas. O processo de mudanças prosseguiu até que se chegasse a uma posição de equilíbrio assemelhada à de Pareto (Buchanan, 1970), onde nem o governo federal, nem os estados tiveram incentivos para modificar unilateralmente os arranjos institucionais promovidos pela Seção 104^a do Congresso.

Não obstante, interessante é notar o padrão estável de gastos dos estados norte-americanos, antes e depois do ponto de inflexão representado pela Seção 104^a do Congresso. Volte-se ao Gráfico 4.2. Os anos de 1994 e 1998 são significativos pelo que se segue: os anos de eleições estaduais nos EUA variam consideravelmente, não havendo um padrão uniforme para todos os estados. A generalização dos efeitos eleitorais no gasto agregado dos estados é, portanto, um desafio. Entretanto, os anos que concentraram o maior número de eleições estaduais durante os dois mandatos de Clinton foram 1994 e 1998, com a realização de certames em 36 estados⁷³. É dado relevante que estes são também os estados de maior participação nos gastos públicos agregados. Ora, seria compreensível um aumento no nível de gastos estaduais nesses dois anos, dado o pressuposto de ganhos eleitorais advindos da provisão de políticas públicas de grande visibilidade. Em tese, um aumento nos gastos com a provisão de políticas públicas “maximizaria” a função alocativa dos estados, com o bônus de conceder grande visibilidade à atuação política dos governantes (*incumbent performance* [Ferejohn, 1986]).

Ao que parece, todavia, não foi o que ocorreu. Pelo contrário, o ano de 1998 apresentou o menor percentual de gastos em relação às receitas. As eleições de 1994 pareceram também não afetar decisivamente a performance fiscal dos estados. Não obstante

⁷³ Fonte: JENSEN, Jennifer M. e BEYLE, Thad (2003). “Of Footnotes, Missing Data, and Lessons for 50-State Data Collection: The Gubernatorial Campaign Finance Project, 1977-2001.”

a influência dos ciclos eleitorais (Alesina *et al*, 1997), os governos estaduais mantiveram seus gastos em níveis compatíveis com o equilíbrio fiscal agregado⁷⁴, apresentando, ademais, um melhor desempenho fiscal durante o segundo mandato de Clinton. O Gráfico 4.2 parece sugerir que os atores estratégicos estaduais buscaram maximizar os seus interesses não com o aumento dos gastos públicos, mas com um “padrão cooperativo de respostas” (Rezende, 2001: 8) às escolhas institucionais do governo federal.

Por outro lado, a natureza mista dos *budget constraints* implementados por Clinton teve efeito duplo no equilíbrio fiscal agregado: o governo federal reduziu o seu percentual de despesas com transferências intergovernamentais ao passo que os estados reduziram o seu montante de gastos ou aumentaram suas receitas tributárias por conta da diminuição dos fundos federais disponíveis. Isto porque a natureza mista dos arranjos institucionais vigentes a partir do *Contract with America* contribuiu para a instituição de arenas de coordenação fiscal, permitindo uma redução do déficit fiscal agregado.

Em que pese o concurso de outras variáveis, o fato é que na segunda metade da década de 90 o déficit público dos EUA decresceu de 70% para 50% do GNP (Loureiro, 2001). Cita-se com frequência a recuperação da economia americana como responsável pelos resultados fiscais no período, porém a habilidade do presidente Clinton em conseguir manter políticas de corte orçamentário é também lembrada como fator decisivo no equilíbrio das contas públicas (idem). Sem dúvida, não se pode negar o valor explicativo das instituições na performance fiscal dos entes federados norte-americanos, ao menos até onde se infere da análise dos legados de políticas do presidente Bill Clinton.

⁷⁴ O relatório do BID de 1997 trata desta questão: “If it exists at all, this fiscal response to elections is much more subtle in the industrial economies; we were unable to uncover any systematic relationship between elections and fiscal outcomes in the industrial country data. This suggests that the strategic use of policy to

CAPÍTULO V

O presente capítulo compara os legados de política dos presidentes Clinton e Cardoso para o federalismo fiscal dos EUA e do Brasil, respectivamente. A seção 5.1 destaca a importância dos incentivos e das instituições na análise dos dois países. As seções 5.2, 5.3 e 5.4 apresentam as conclusões em relação às variáveis principais do trabalho, ou seja, as mudanças institucionais, a natureza das restrições fiscais intergovernamentais e a performance fiscal dos estados. Busca-se confrontar os resultados com a base teórica utilizada. As duas últimas seções sintetizam as conclusões e trazem as considerações finais da dissertação.

5.1 O federalismo fiscal no Brasil e nos EUA

Para Rodrik e Subramanian (2003: 33), há evidências crescentes de que os arranjos institucionais dos diversos países apresentam um forte elemento contextual, oriundo de diferenças nas trajetórias históricas, na geografia, na economia política e em outras condições iniciais. Não se admira, portanto, que o federalismo fiscal brasileiro apresente semelhanças e diferenças em relação ao modelo norte-americano como, por exemplo, no sistema de transferências intergovernamentais e na distribuição de funções entre os níveis

enhance electoral prospects of the governing party is more pervasive in Latin America than in the industrial economies". (pág. 121)

de governo. É em razão disso também que o padrão de relações intergovernamentais não se apresenta de forma necessariamente análoga no Brasil e nos Estados Unidos da América.

Entretanto, a comparação das regras formais do federalismo fiscal no Brasil e nos EUA, países tão distintos em termos históricos, econômicos, culturais, sociais e políticos, mostra pelo menos que a natureza das instituições intergovernamentais importa para a compreensão do padrão alocativo e da performance fiscal dos vários níveis de governo, com reflexos no equilíbrio fiscal agregado. Loureiro (2001), citando autores de orientação neo-institucionalista, enfatiza: “as regras formais e informais vigorantes em cada país, (...) afetam consideravelmente os resultados das políticas governamentais”. E também Melo (2002: 15): “...contextos institucionais distintos podem levar a resultados diferenciados.” Em relação aos incentivos, atente-se para o que sugere Stiglitz (1988: 634), referindo-se às transferências intergovernamentais: “Provavelmente mais importante do que controles diretos são os esforços do governo federal para alterar as ações dos governos estaduais e locais através de incentivos financeiros”.⁷⁵

O estudo dos arranjos institucionais e dos incentivos presentes no federalismo é, portanto, de importância crítica para a compreensão dos resultados fiscais nos sistemas federativos. Em razão disso, as análises neo-institucionalistas e da economia política do federalismo fiscal cumprem importante papel na explicação da performance governamental dos países democráticos.

Na presente análise comparativa, a trajetória dos dados fiscais dos estados brasileiros e norte-americanos forneceu indicativos da natureza das restrições intergovernamentais instituídas na década anterior. As evidências empíricas levantadas

⁷⁵ Tradução nossa. No original: “Probably more important than direct controls are the efforts of the federal government to alter the actions of state and local governments through financial incentives”.

apontaram para um padrão diferenciado no controle das políticas fiscais subnacionais dos dois países, o que ocorreu em virtude de diferentes combinações de incentivos à cooperação entre os níveis de governo. Observou-se, todavia, que a elevação da performance fiscal dos estados brasileiros e norte-americanos caminhou em simultâneo com os legados de políticas de Cardoso e Clinton. Isso confirma a importância do processo político nas decisões fiscais dos níveis de governo em países democráticos.

Os casos do Brasil e dos EUA corroboram a assertiva de Shah (1997), segundo a qual “a coordenação intergovernamental de políticas fiscais representa um importante desafio para os sistemas federativos”. Ademais, o êxito das mudanças institucionais promovidas nos dois países revela a importância da coesão governamental na definição de novos padrões de interação entre os níveis de governo, fator sempre presente nas análises de autores institucionalistas. Mais ainda: os mecanismos institucionais utilizados pelos presidentes Clinton e Cardoso para granjear a cooperação dos entes subnacionais com a agenda fiscal nacional destacam o papel dos incentivos na conciliação dos objetivos macroeconômicos do governo federal com os interesses alocativos dos estados.

5.2 Os legados de políticas dos governos Clinton e Cardoso

5.2.1 As mudanças institucionais no Brasil

A estratégia escolhida por Cardoso para resolver o dilema entre os interesses nacionais e as preferências estaduais foi a alteração da estrutura de incentivos intergovernamentais de forma que o custo da elevação do déficit público agregado fosse

percebido pelos atores estratégicos estaduais como superiores aos benefícios políticos dela derivados. Tal opção pelos *payoffs* mais vantajosos está em consonância com a lógica racional destacada por Weingast, Shepsle e Johnsen (1981).

O ponto de inflexão das mudanças institucionais no Brasil foi a implementação do Plano Real em 1994⁷⁶, momento em que se instaurou um processo de *path dependency* configurado pela instituição de um número significativo de restrições fiscais intergovernamentais ao longo dos dois mandatos de FHC. Nas raízes de tais mudanças estavam as dificuldades lembradas por Dillinger e Webb (1999), conquanto as preferências de gastos dos estados se davam em virtude de incentivos incompatíveis com a estabilidade macroeconômica nacional.

A um só tempo, o governo federal buscou garantir a sua função de estabilização macroeconômica, com a minoração dos desequilíbrios financeiros subnacionais, e a sua função redistributiva em áreas sociais básicas provedoras de benefícios difusos e ganhos políticos concentrados. A performance no poder, segundo concebido por Ferejohn (1986), desempenhou papel de importância maiúscula na agenda política de Cardoso. Em consequência, as preferências políticas do governo federal conseguiram o apoio de importantes setores da sociedade, incluída aí boa parte dos arraiais políticos subnacionais, o que assegurou a eleição e reeleição do presidente Cardoso, já no primeiro turno.

A instituição do Fundo Social de Emergência já em 1994 foi emblemática do propósito do governo central em garantir o cumprimento da sua função redistributiva, face à aplicação dos recursos do Fundo em políticas sociais difusas e de grande repercussão

⁷⁶ Samuels (2001) posiciona-se a respeito: “In general terms, the differences between the pre- and post – 1994 periods are clear: presidential weakness and governability problems characterized the 1982-94 period, but Cardoso’s administration marked the emergence of a more coherent executive branch in Brazilian politics, which enhanced governability”.

eleitoral. Também o foi o tratamento dado às contribuições sociais, cujo produto da arrecadação foi direcionado para as políticas federais de saúde, previdência e assistência social. Traz-se à memória que as políticas de saúde pública do governo Cardoso compuseram a plataforma eleitoral (Ferejohn, 1986) do candidato governista na corrida presidencial de 2002.

Concordamos com Samuels (2001), para quem o legado de políticas de Cardoso “não mudou o fato de o Brasil permanecer uma das federações mais descentralizadas do mundo”, e com Almeida (2001), na sua percepção de que “há mais de uma década, o país vive um processo de construção de um federalismo cooperativo e descentralizado”. Entendemos, todavia, que a adoção de *hard budget constraints* sobre as contas públicas dos estados alterou o equilíbrio federativo em favor da agenda fiscal do governo central. As mudanças institucionais ocorridas após a implementação do Plano Real aumentaram a força política do governo federal, em detrimento do poder de *logrolling* dos demais entes federados. Ou seja, os novos arranjos institucionais refletiram no enfraquecimento da posição federativa dos estados, decorrente da limitação de suas escolhas alocativas e da centralização de recursos na União. Em comparação com o modelo inaugurado em 88, as novas regras deram origem a um *novo* federalismo fiscal brasileiro.

5.2.2 As mudanças institucionais nos EUA

Nos EUA o pêndulo moveu-se em direção a uma maior descentralização de poder decisório, pelo menos em relação à aplicação de fundos federais e à formulação de políticas públicas. Neste último aspecto, o enfoque se deu nos benefícios de se descentralizar a produção de determinadas políticas públicas. A importância da

identificação de tais benefícios é destaque na literatura sobre a descentralização fiscal, particularmente nos estudos desenvolvidos por Jin, Qian e Weingast (1999). Entretanto, a *devolution* do governo Clinton obedeceu aos critérios apontados por Shah (1997) quanto à instituição de incentivos para os estados cooperarem com as decisões fiscais do governo central.

O ponto de inflexão das mudanças institucionais no período foi o *Contract with America*, de 1995, que representou uma alteração no equilíbrio das forças políticas entre os democratas e os republicanos dentro do Congresso. Em conformidade com o argumento de Elster (1986), as escolhas institucionais em torno do *Contract with America* foram o resultado de um jogo político em que interagiu uma pluralidade de atores estratégicos de ambos os partidos. Em consequência dessa interação, o governo federal garantiu a sua função redistributiva, com a aprovação da agenda de políticas públicas assistenciais de Clinton, e a função de estabilização macroeconômica, ao promover o equilíbrio fiscal nos dois níveis de governo.

Ainda em decorrência de tal coordenação política, a interferência direta do governo federal na produção de políticas públicas dos estados foi bastante limitada, pelo menos em comparação com o Brasil, onde a presença da União se fez sentir em praticamente todas as arenas de políticas. É bem verdade que, ao menos em parte, isto foi também resultado do *status quo ante*, ou seja, da “*Devolution Revolution*” de Reagan que precedeu ao “*New Federalism*” de Clinton. De qualquer forma, durante o governo Clinton o federalismo fiscal dos Estados Unidos da América moveu-se em direção a uma maior discricionariedade dos estados na formulação e implementação de políticas públicas.

Por outro lado, esta delegação de responsabilidades para o nível subnacional não significou uma retração da Casa Branca nas suas relações intergovernamentais. A equipe de

governo do presidente Clinton obteve êxito em seu intento de conseguir a cooperação dos estados com a redução dos fundos federais utilizados para o gasto com as políticas públicas de interesse local. O governo federal manteve o seu poder de agenda com a instituição de *constraints* sobre a performance fiscal dos estados, via redução das transferências intergovernamentais.

As mudanças institucionais de Clinton ocorreram nos moldes da “interação seqüencial” entre o governo central e os governos estaduais no processo político, conforme teorizado por Qian e Roland (1998: 1148). O modelo gerado privilegiou as preferências alocativas estaduais, ao mesmo tempo em que assegurou a cooperação dos estados com as políticas federais voltadas para o equilíbrio fiscal agregado. Num processo de *path dependency*, as *policy legacies* produzidas no período se caracterizaram pela alternância de regras que, em sua essência, fortaleceram o governo federal e de outras que privilegiaram a posição federativa dos estados.

5.3 A natureza das instituições: os *soft* e os *hard budget constraints*

5.3.1 As restrições fiscais intergovernamentais no Brasil

No Brasil, o governo Cardoso buscou alterar a estrutura de incentivos do federalismo fiscal brasileiro, através da instituição de regras fiscais rígidas, com o desígnio de assegurar o equilíbrio fiscal agregado. A preocupação do governo federal assemelhou-se à levantada por Shah (1997), segundo a qual há comumente uma “incompatibilidade entre as estruturas descentralizadas e o equilíbrio fiscal agregado”. Ocorre que o fortalecimento da posição federativa da União decorrente das novas regras reduziu o poder de barganha

dos estados e inibiu a coordenação intergovernamental de políticas na instituição dos *constraints* sobre as contas públicas estaduais.

A estratégia dominante do Executivo Federal para obter a cooperação dos estados com o ajuste das contas públicas foi a imposição da agenda fiscal nacional de forma ostensiva. As relações intergovernamentais privilegiaram a relação “principal-agente”, (vide o modelo elaborado por Arrow [*apud* Ferejohn, 1986: 31]), onde ficou clara a postura dos estados como agentes do governo federal na busca de superávits primários. Tal imposição regulatória foi viabilizada, em grande medida, por conta do êxito das políticas econômicas de FHC, da maioria governista no Congresso e da situação precária das contas públicas estaduais. A natureza *hard* das restrições intergovernamentais se deu em decorrência desse processo e foi corporificada por regras formais de matizes diversas. As principais instituições são resumidas a seguir:

- a) *FSE*, depois *FEF*: redução da discricionariedade dos estados no uso das transferências, mediante a destinação de 20% dos repasses às políticas sociais do governo federal;
- b) *Lei Camata*: redução do padrão de dispêndio dos estados com pessoal;
- c) *Lei Kandir*: redução da capacidade alocativa dos estados, face à redução de receitas de ICMS;
- d) *Lei 9496*: os *bailouts* ficaram condicionados ao cumprimento de critérios rígidos de controle fiscal;
- e) *LRF*: imposição de controles rígidos sobre o gasto e endividamento subnacional.

Tomando-se por base os aspectos fiscais indicados no Capítulo I (ver a nota de rodapé nº 10), concluímos que as restrições fiscais intergovernamentais instituídas durante

o governo Cardoso tiveram natureza predominantemente *hard*, em razão de apresentarem as seguintes características:

- 1) *Incidência direta sobre o gasto e o endividamento dos estados* (hard);
- 2) *Redução da capacidade alocativa dos estados* (hard);
- 3) *Redução da probabilidade da ocorrência bailouts* (hard);
- 4) *Redução da flexibilidade dos estados na escolha das alternativas de dispêndio* (hard);
- 5) *Redução da discricionariedade dos estados na utilização das transferências* (hard);
- 6) *Baixa coordenação de políticas de gastos entre os estados e o governo federal* (hard).

A natureza *hard* das regras elevou sobremaneira o custo político do desequilíbrio fiscal dos estados, elevando ao mesmo tempo os benefícios da cooperação com as políticas fiscais do governo federal. As preferências do eleitor mediano, figura central no argumento de Downs (1999), passaram a se identificar de forma mais estreita com a performance fiscal dos governos. Os atores políticos estaduais foram levados então a computar no cálculo político os objetivos macroeconômicos do governo federal e não apenas a maximização de seus interesses no atendimento de demandas locais. Em outras palavras, os incentivos produzidos pelo rigor das instituições foram providenciais no controle das escolhas públicas dos entes federados no Brasil, levando os atores estratégicos estaduais a abrirem mão de preferências políticas incompatíveis com o equilíbrio fiscal agregado.

5.3.2 As restrições fiscais intergovernamentais nos EUA

A estratégia dominante de Clinton para conseguir a cooperação dos estados com a redução do déficit público agregado foi alinhar os interesses nacionais e as preferências estaduais em torno das transferências intergovernamentais. Tal estratégia exigiu uma maior

coordenação de políticas entre os níveis de governo e a presença de incentivos que garantissem a compatibilidade enfatizada por Shah (1997) em relação às decisões fiscais dos governos subnacionais e o equilíbrio macroeconômico nos EUA. A evolução das *policy legacies* de Clinton seguiu essa estratégia e revela a instituição de regras fiscais de natureza *soft* e *hard* na estrutura de incentivos oferecida aos atores estratégicos estaduais. As principais regras instituídas no período foram as seguintes:

- a) *Unfunded Mandates Reform Act*: Redução das imposições intergovernamentais onerosas sobre os estados; maior flexibilidade dos estados na escolha de alternativas de dispêndio;
- b) *Balanced Budget Act*: Medidas para a redução de despesas orçamentárias; redução de despesas com programas federais nos estados; *preemptions*; impactos nos gastos estaduais;
- c) *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*: Redução da capacidade alocativa dos estados via redução das transferências intergovernamentais; maior discricionariedade dos estados na utilização das transferências intergovernamentais;
- d) *State Flexibility Clarification Act*: Simplificação de requisitos para o cumprimento de *unfunded mandates*; *waivers*.

Com base nos mesmos critérios utilizados para o caso do Brasil, a conclusão em relação aos EUA é que as restrições fiscais intergovernamentais instituídas durante o governo Clinton tiveram natureza *soft* e *hard*, em razão de apresentarem as seguintes características:

- 1) *Incidência indireta sobre o gasto e o endividamento dos estados* (hard);
- 2) *Redução da capacidade alocativa dos estados* (hard);
- 3) *Baixa probabilidade da ocorrência de bailouts* (hard);
- 4) *Elevação da flexibilidade dos estados na escolha das alternativas de dispêndio* (soft);

- 5) *Elevação da discricionariedade dos estados na utilização das transferências* (soft);
- 6) *Elevada coordenação de políticas de gastos entre os estados e o governo federal* (soft).

Com os *soft budget constraints*, o governo federal concedeu aos estados maior discricionariedade na utilização de repasses federais, ao dispensá-los de seguir padrões federais definidos em lei. Buscou-se maximizar os benefícios da descentralização, essenciais na análise de Jin, Qian e Weingast (1999). Com os *hard budget constraints*, por seu turno, os estados foram levados a buscar o equilíbrio das contas públicas, conforme preceituado por Shah (1997), dada a redução de parcela significativa das transferências intergovernamentais. Os custos decorrentes da redução das transferências eram, para os atores estratégicos estaduais, menores do que os benefícios da discricionariedade na sua utilização, o que os levou a cooperar com as políticas intergovernamentais do governo federal.

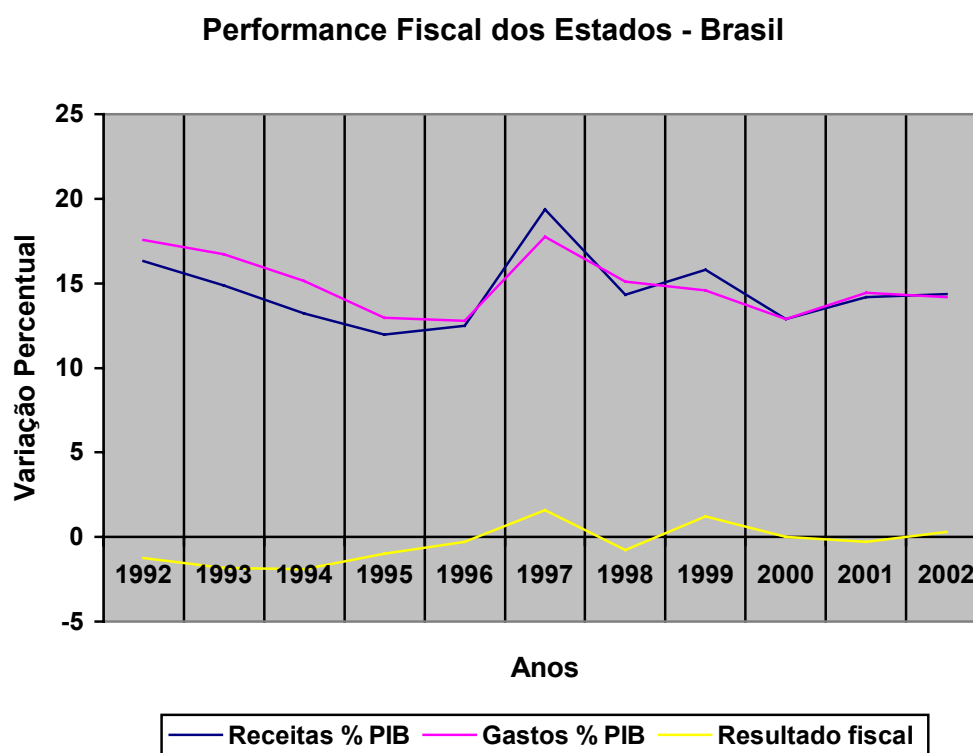
5.4 A performance fiscal dos estados brasileiros e norte-americanos

5.4.1 A performance fiscal dos estados no Brasil

As mudanças institucionais de FHC debelaram a discricionariedade alocativa dos estados numa trajetória *path dependency*, dada a redução paulatina da autonomia subnacional na definição do seu padrão de gastos. Era mister tornar os incentivos ao gasto estadual compatíveis com a estabilidade macroeconômica nacional, evitando-se, com isso, o quadro conflitivo diagnosticado por Dillinger e Webb (1999). A nova estrutura de incentivos passou então a subordinar o cumprimento da função alocativa dos estados às

escolhas institucionais feitas no âmbito federal, como, por exemplo, as metas de superávit primário. Isto porque o equilíbrio das contas públicas passou a ter mais peso no cálculo político dos atores estratégicos estaduais.

O Capítulo 3 analisou a performance fiscal dos estados no Brasil frente às mudanças promovidas por FHC na natureza dos *constraints* intergovernamentais. O Gráfico 3.1 foi reproduzido abaixo:



Elaboração do autor. Fonte dos dados: STN – Execução Orçamentária dos Estados.

No Gráfico, observa-se que:

- a) A trajetória das receitas e despesas foi relativamente instável no período analisado;
- b) O nível de gastos dos estados apresentou-se mais compatível com a sua capacidade alocativa (receita total) na segunda metade da década;

- c) Em consequência, a performance fiscal dos estados foi também melhor na segunda metade da década.

Uma importante inferência do Gráfico para a presente análise é que os resultados fiscais positivos da segunda metade da década coincidiram com a natureza mais rígida das regras fiscais intergovernamentais. Tais regras limitaram a discricionariedade de gastos dos estados, desencorajando o endividamento e, por conseguinte, a ocorrência de novos *bailouts*. Concluimos, portanto, que os legados de política do presidente Cardoso, a partir dos arranjos institucionais que viabilizaram o Plano Real até a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, exerceram forte influência na performance fiscal dos estados.

5.4.2 A performance fiscal dos estados nos EUA

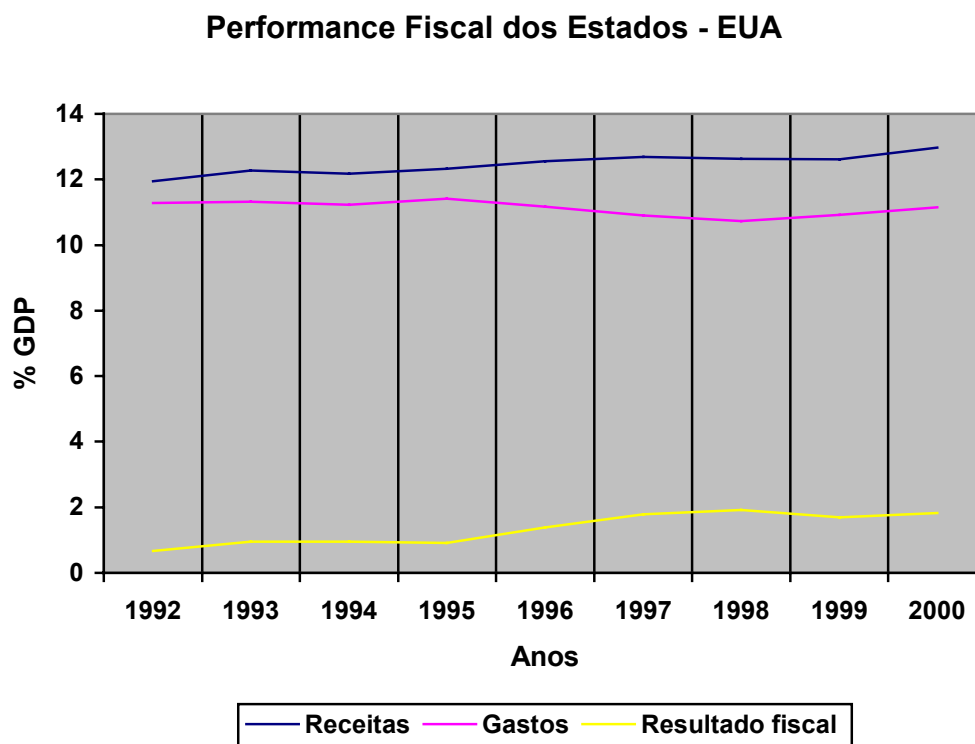
A combinação de *soft* e *hard budget constraints* sobre as finanças públicas estaduais nos EUA aproxima-se do equilíbrio de Lindahl (ver nota de rodapé 16, no Capítulo 2) no seguinte aspecto: o governo federal buscou conciliar as políticas públicas dos estados com os recursos necessários ao seu financiamento. A suposição foi que, ao reduzirem-se as transferências intergovernamentais, o equilíbrio ocorreria nas hipóteses de os estados elevarem seus recursos próprios, via taxaço, ou reduzirem suas despesas.

Dentre os principais efeitos dos *constraints* intergovernamentais sobre as contas públicas dos estados, destacamos:

- 1) *Soft budget constraints*: Menor frequência de constrangimentos fiscais sobre os estados decorrentes de regras federais denominadas *unfunded mandates*. Os atores estratégicos estaduais adquiriram maior flexibilidade na ordenação de preferências de gastos.

2) *Hard budget constraints*: Redução da capacidade alocativa dos estados, em decorrência da alteração no formato das transferências intergovernamentais, de *matching* para *non-matching grants*.

A evolução da performance fiscal dos estados norte-americanos durante os dois mandatos de Clinton foi demonstrada no Capítulo 4, conforme análise do Gráfico 4.4, que reproduzimos a seguir.



Observa-se no Gráfico que:

- a) A trajetória das receitas e despesas foi bastante estável e manteve valores positivos em todo o período analisado;

- b) A diferença entre o nível de gastos dos estados e sua capacidade alocativa aumentou na segunda metade da década;
- c) Em consequência, a performance fiscal dos estados foi também melhor na segunda metade da década.

Embora o nível médio total das receitas tenha se mantido praticamente igual ao observado na primeira metade da década, este fenômeno pode ser explicado pelo aumento das receitas tributárias decorrente do próprio “boom” da economia norte-americana, ocorrido no segundo mandato de Clinton. A verdade é que, ao deixarem de receber as *matching grants*, os atores estratégicos estaduais perderam um importante incentivo ao gasto e passaram a ter que utilizar recursos tributários próprios para a manutenção de suas preferências alocativas. Isto ajuda a explicar porque o montante dos gastos estaduais se reduziu, ao passo que as suas receitas tributárias aumentaram.

Nota-se no Gráfico uma elevação da performance fiscal dos estados já a partir de 1995, ano do *Contract with America*. A trajetória da performance fiscal dos estados na segunda metade da década foi, *a priori*, compatível com as instituições vigentes no federalismo fiscal norte-americano. Concluimos, portanto, que tal resultado deve-se, pelo menos em parte, às restrições fiscais intergovernamentais que emergiram da Seção 104^a do Congresso norte-americano e à estratégia de coordenação intergovernamental do governo Clinton.

5.5 Síntese das conclusões

Com base na noção de “*budget constraints*”, utilizada nas teorias contemporâneas do federalismo fiscal, concluímos que:

- 1) *Ocorreram mudanças na natureza das restrições fiscais intergovernamentais incidentes sobre as contas públicas dos estados brasileiros e norte-americanos durante os governos Cardoso e Clinton;*
- 2) *No caso do Brasil, as restrições fiscais implementadas no período apresentaram natureza predominantemente rígida (hard);*
- 3) *No caso dos EUA, não houve predominância na natureza das restrições implementadas no período, sendo que algumas apresentaram natureza tênue (soft), enquanto que outras tiveram natureza rígida (hard);*
- 4) *As mudanças na natureza das restrições produziram impactos positivos na performance fiscal dos estados dos dois países, principalmente na segunda metade da década de 90.*

5.6 Considerações finais

A influência das regras formais na performance fiscal dos governos pode ter, para alguns, pouca relevância. Contudo, os indicadores fiscais dos estados brasileiros e norte-americanos nos persuadem a crer que as mudanças institucionais promovidas nos dois países exerceram perceptível influência nas escolhas de dispêndio dos governos estaduais, mediante o oferecimento de incentivos que se alinharam com o equilíbrio das contas

públicas. Nesse sentido, a presente comparação do Brasil com os Estados Unidos reforça o argumento de que as instituições influenciam a performance fiscal dos governos, ainda que não a expliquem inteiramente.

Os dados apresentados no trabalho, não revelaram os efeitos das regras sobre as contas públicas dos 50 estados norte-americanos separadamente, ou de cada um dos 27 estados brasileiros. Entretanto, pode-se ao menos inferir que, no geral, as regras intergovernamentais surtiram efeitos, ainda que indiretos, no *quantum* de gastos dos estados, contribuindo, com isso, para reduzir o déficit fiscal subnacional, ou ao menos mantê-lo dentro do que pretendia o governo central. Além disso, a natureza mais moderada das instituições nos EUA não gerou problemas de déficits excessivos nos estados, como se procurou evitar no Brasil com a implementação de regras fiscais rígidas durante o governo Cardoso. Uma explicação para isso é que a possibilidade de equilíbrios múltiplos nas relações federativas torna viável a combinação de instituições de natureza distinta.

Uma pergunta que pode ser feita a essa altura corresponde à indagação de Rodrik e Subramanian (2003: 33): Que grau de flexibilidade deve haver nos arranjos institucionais para a condução das políticas fiscais dos países? Outra pergunta: o que indica que as instituições devem ser alteradas? As respostas os autores não fornecem, mas lembram que soluções institucionais apropriadas para um contexto podem não servir para outros e que mudanças institucionais nem sempre funcionam. Tampouco procuramos aqui responder a tais questionamentos.

O presente trabalho se restringiu à compreensão da estrutura de incentivos do federalismo fiscal brasileiro e norte-americano e da influência que exerceram sobre a performance fiscal dos governos estaduais. Buscou-se unicamente demonstrar que a

performance fiscal dos estados nos dois países esteve vinculada a incentivos de matiz institucional, e não apenas a fatores de ordem econômica, política ou ideológica, ou a outros possivelmente incidentes no processo. As conclusões tiradas, embora compatíveis com os dados apresentados, merecem ainda ser submetidas a teste, em estudos detalhados dos efeitos das regras sobre as finanças públicas dos estados, em cada um dos países.

Com efeito, o legado de políticas deixado pelos presidentes Clinton e Cardoso revela uma trajetória de mudanças institucionais sucessivas que requer contínuo estudo e análise cuidadosa. Pesquisas futuras poderão se ocupar de análises regionais, ou da variação dos resultados nos diferentes estados subnacionais. Merecem análise também os efeitos das mudanças institucionais nas receitas governamentais, e não apenas nas despesas, e os efeitos das regras na performance fiscal dos municípios. Por fim, estudos comparativos de outros países poderão identificar padrões mais consistentes dos impactos das instituições nas finanças subnacionais em sistemas federativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRÚCIO, Fernando L. (1999). “O Longo Caminho das Reformas nos Governos Estaduais, Mudanças e Impasses”. MELO, Marcus André (Org). *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. pp-161-198. Fundação Joaquim Nabuco. Recife. Editora Massangana.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (2001). “Federalismo e Proteção Social: A experiência Brasileira em perspectiva Comparada”. Mimeo.
- ALESINA, A., ROUBINI, N. e COHEN, G. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. New York. Cambridge University Press.
- ARROW, Kenneth, (1985). “The Economics of Agency”. Pratt, J. and Zeckhauser, R. (Org). *Principals and Agents: The Structure of Business*, pp. 37-51. Boston. Harvard University Press.
- BAIA, Paulo Fernandes (2002). “Situação Fiscal e Endividamento dos Estados Brasileiros na Década de 1990”. São Paulo. PUC.
- BEVILAQUA, Afonso S. (2000). “State-Government Bailouts in Brazil”. Discussion paper. nº 421. Rio de Janeiro. PUC.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO - BID (1997). “Latin America After a Decade of Reforms”. *Economic and Social Progress in Latin America Report*. IPES. September.
- BUCHANAN, James M. (1970). *The Public Finances: An Introductory Textbook*. Third Edition. Homewood, Illinois. Richard D. Irwin Inc.
- CAMARGO, Aspasia (1993). “Federalism and Inflation: Why Brazil Needs a New Federal Pact”. *Braudel Papers*, No. 2 September. São Paulo. Fernando Braudel Institute of World Economics.
- CARALEY, Demetrius (1996). “Dismantling the Federal Safety Net: Fictions Versus Realities”. *Political Science Quarterly*. Vol. 111. No. 2. pp 225-258.
- CHEIBUB, J. A., FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. P. (2002). “Presidential Agenda Power and Decision-Making in Presidential Regimes: Governors and Political Parties in the Brazilian Congress”. *2002 Annual Meeting of the American Political Science Association*. Boston, August 29-September 1.

DILLINGER, William (2002). "Brazil: Issues in Fiscal Federalism". *World Bank Discussion Papers*. Report No. 22523-BR, June, 4. Washington, DC.

_____ e WEBB, Steven B. (1999). "Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil". *Policy Research Working Paper*. May. The World Bank. Washington, DC.

DINIZ, Eli (1995). "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Vol. 38, no. 3.

DiIULIO JR, J. J. e KETTL, D. F. (1995). *The Contract with America, Devolution, and the Administrative Realities of American Federalism*. Fine print. The Brookings Institution. Washington, DC.

DIXIT, Avinash e NALEBUFF, Barry (1994). *Pensando Estrategicamente*. São Paulo. Editora Atlas.

DOWNS, Anthony (1999). *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo. EDUSP.

ELSTER, Jon (1986). "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory". *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge. Cambridge University Press, pp. 103-132.

EVERA, Stephen Van (1997). *Guide to Methods for Students of Political Science*. New York. Cornell University Press.

FARAH, M. F. S., JACOBI, P., RODRIGUEZ, V., WARD, P. e WILSON, R. H. (2003). *Decentralization and the Subnational Federalist State*. Chapter 4. Draft copy. Austin, TX. University of Texas.

FEREJOHN, John A. (1974). *Pork Barrel Politics*. Rivers and Harbors Legislation, 1947-1968. Stanford: Stanford University Press.

_____ (1986). "Incumbent Performance and Electoral Control". *Public Choice*. Vol 30, pp 5-26. Fall.

FISHER, Ronald (1988). *State and Local Public Finance*. Upper Saddle River, NJ. Scott Foresman & Co. – Pearson Education, Inc.

GAO/AIMD – 97-7. "Federal Grants". General Accounting Office. Annual report. 1997.

- GAMKHAR, Shama (2002). "Federal Intergovernmental Grants and the States". *Studies in Fiscal Federalism and State – Local finances*. Northampton, MA. Edward Elgar Publishing Limited.
- GIAMBIAGI, Fábio (2002). "Do Déficit de Metas às Metas de Déficit: A Política Fiscal do Governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002". *BNDES*. Texto para discussão 93.
- GOLD, Steven D. (1996). "The Potential Impacts of Devolution on State Government Programs and Finances". *The Urban Institute*. Washington, DC.
- GUTIÉRREZ, C. e SÁNCHEZ, F. (1995). "Fiscal Decentralization in Colombia". *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington. Centers for Research in Applied Economics. Inter-American Development Bank.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C.R. (1996). "Political Science and the Three New Institutionalisms". *92nd Annual Meeting of the American Political Science Association*, New York, September 1-4.
- JENSEN, Jennifer M. e BEYLE, Thad (2003). "Of Footnotes, Missing Data, and Lessons for 50-State Data Collection: The Gubernatorial Campaign Finance Project, 1977-2001." *State Politics and Policy Quarterly* 3:203-214. University of Illinois Press.
- JIN, H., QIAN, Y. e WEINGAST, B. (1999). "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style". *Working Paper*. Hoover Institution, Stanford University.
- KINCAID, John (1998). "The Devolution Tortoise and the Centralization Hare". *Devolution: The New Federalism – An Overview*. *New England Economic Review*. May/June. Boston, MA.
- LIMONGI, Fernando Papaterra (1994). "O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-americana Recente". *BIB*, nº 37. Rio de Janeiro. ANPOCS.
- LOUREIRO, Maria Rita (2001). "Instituições, Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em Perspectiva Comparada". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 47. São Paulo. ANPOCS.
- LOWI, Theodore J. (1985). "The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration". Noll, Roger (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Science*. Bekerley. University of California Press.

- _____ (1995). *The End of the Republican Era*. Julian J. Rothbaum Lecture Series, volume 5. Norman. University of Oklahoma Press.
- MAHONEY, James e SNYDER, Richard (1999). "Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change". *Studies in Comparative International Development*. Vol 34, 3-32.
- MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York. Free Press.
- McCUBBINS, Mathew D. e THIES, Michael F. (1996). "Rationality and the Foundations of Positive Political Theory (or, Rational Choice Without Apology)". Los Angeles. University of California.
- MELO, Marcus André B. C. (2002). *Reformas Constitucionais no Brasil: Instituições Políticas e Processo Decisório*. Rio de Janeiro. Editora Revan.
- _____ (1999). "Estado, Governo e Políticas Públicas". MICELI, Sérgio (org.) *O Que Ler na Ciência Social Brasileira*. Vol. 3 . Política. Pp. 59-99. Sumaré. ANPOCS.
- _____ (1996). "O Neo-Institucionalismo de Volta à Cena Teórica". *Revista de Sociologia e Política*, nº 6 e 7. Grupo de Estudos Estado e Sociedade. Curitiba. Universidade Federal do Paraná.
- MENDES, Marcos J. (2001). "Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e *Rent Seeking Behaviour*: O Caso dos Municípios Brasileiros". *Braudel Papers*. Fernando Braudel Institute of World Economics. São Paulo.
- MURPHY, R. L. *et al* (1995). *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington. Centers for Research in Applied Economics. Inter-American Development Bank.
- MUSGRAVE, Richard A. e MUSGRAVE, Peggy B. (1980). *Finanças Públicas: Teoria e Prática*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo.
- NORTH, Douglas C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge. Cambridge University Press.
- O'TOOLE, Lawrence J. (1993). "American Intergovernmental Relations: An Overview". *American Intergovernmental Relations: Foundations, Perspective and Issues*. Washington, D.C. CQ Press.
- POSNER, Paul L. (1997). "Unfunded Mandates Reform Act: 1996 and Beyond". *Publius: The Journal of Federalism*. pp 53-71. Easton, PA.

- _____ (1999). *The Politics of Unfunded Mandates: Whither Federalism?*. Washington, DC. Georgetown University Press.
- QIAN, Yingyi e ROLAND, Gérard (1998). “Federalism and the Soft Budget Constraint”. *The American Economic Review*. Vol. 88 nº 5. pp 1143-1158.
- REZENDE, Flávio da Cunha (2004). *Por que Falham as Reformas Administrativas?*. Rio de Janeiro. Editora FGV.
- _____ (2002) “Gastos Públicos e Mudanças Recentes no Papel do Estado”. São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP* nº 62.
- _____ (2001). “Políticas de Controle dos Gastos Públicos e Comportamento das Organizações do Governo: uma interpretação de arenas de políticas públicas”. Lima, Marcos C. (org). *O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial*. São Paulo. Ed. Cortez. pp. 241-262.
- _____ (1997). “Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil: (1980-1994)”. *Dados*, vol. 40, n. 3. ISSN 0011-5258.
- RODRIK, Dani e SUBRAMANIAN, Arvind (2003). “The Primacy of Institutions: and what this does and does not mean”. *Finance and Development*. June. 31-34.
- ROFMAN, Alejandro (1990). “El Proceso de Decentralización en América Latina: Causas, Desarrollo, Perspectivas”. *Revista del CLAD*. pp.19-45.
- SAMUELS, David J. (2001). “The Cardoso Administration and ‘Predatory’ Federalism in Brazil”. University of Minnesota. 2001-02.
- SANTOS, Wanderley Guilherme (1994). *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro. Editora Rocco.
- SAWHILL, Isabel V. (1995). “Welfare Reform: An Analysis of the Issues”. *The Urban Institute*. Washington, DC.
- SHAH, Anwar (1997). “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: for better or for worse?”. *World Bank Discussion Papers*. Washington, DC.
- SOLA, L., GARMAN, C. e MARQUES, M. (2002). “A Redução do *Moral Hazard* no Brasil como Construção Política”. *Banco Central: Autoridade Política e Democratização – Um Equilíbrio Delicado*. pp. 161-194. Rio de Janeiro. Editora FGV.

- SOUZA, Celina (1998). “Federalismo e Intermediação de Interesses Regionais nas Políticas Públicas Brasileiras”. *Seminário sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização*. São Paulo.
- SOUZA, Saulo S. (2004). “Entre Performance Política e Performance Fiscal: O Legado do Governo Cardoso para o Federalismo Fiscal Brasileiro”. *Finanças Públicas*. STN. Brasília. Editora UNB. pp. 403-462.
- STEUERLE, C. Eugene e MERMIN, Gordon (1997). “Devolution as Seen from the Budget”. Series: *Assessing New Federalism: Issues and Options for States*, number A-2. The Urban Institute. Washington, DC.
- STIGLITZ, Joseph E. (1988). *Economics of the Public Sector*. Second edition. New York. W. W. Norton & Company.
- TREISMAN, Daniel S. (1999). *After the Deluge: Regional Crisis and Political Consolidation in Russia*. Ann Arbor, MI. Michigan University Press.
- TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo - EDUSP.
- VARIAN, Hal R. (1994). *Microeconomia: Princípios Básicos*. 4ª Edição. Rio de Janeiro. Editora Campus.
- WALKER, David B. (2000). *The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington*. 2nd edition. New York, NY. Chatham House Publishers.
- WEINGAST, B., SHEPSLE, K. e JOHNSON, C. (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. *Journal of Political Economy*, nº 89, pp 642-664. University of Chicago Press.
- WILDASIN, David E. (1998). “Fiscal Aspects of Evolving Federations: Issues for policy and research”. *World Bank Discussion Papers*. February. Washington, DC.
- WILSON, James Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York, NY. Basic Books.
- WINKLER, Donald R. (1994). “The Design and Administration of Intergovernmental Transfers: Fiscal Decentralization in Latin America”. *World Bank Discussion Papers*. Washington, D.C.