

Federalismo e a União Monetária Brasileira

Ronald Hillbrecht

Professor do Depto. de Economia da FEA-USP

RESUMO

A criação de riqueza depende de um sistema político que estabeleça regras apropriadas e creíveis de modo a preservar mercados. Argumenta-se neste artigo que para que o federalismo promova crescimento e desenvolvimento econômico torna-se necessária a imposição de restrições orçamentárias rígidas às unidades políticas de decisão fiscal (estados e municípios). As restrições orçamentárias tornam-se rígidas quando, além das condições do modelo de Tiebout (1956), inexistir a possibilidade de endividamento para financiar gastos em conta corrente e existir separação fiscal. Sendo satisfeitas estas duas condições, a competição entre unidades de governo sob federalismo provê estabilidade macroeconômica e melhora a alocação de recursos. Discute-se ainda se estas duas condições são satisfeitas no caso brasileiro, e apresentam-se sugestões de política para tornar rígidas as restrições orçamentárias de estados e municípios.

PALAVRAS-CHAVE

federalismo, união monetária, estabilidade macroeconômica, alocação de recursos

ABSTRACT

Federalism is a political system that can potentially preserve markets and thrive wealth. For federalism to reduce encroachment of government on markets it is necessary to impose hard budget constraints on each level of government. It is shown that if budget constraints are hard, in addition to the conditions met in Tiebout (1956), competition among units of government can improve resource allocation and allow for macroeconomic stability. The existence of hard budget constraints on lower level governments of Brazilian federalism is discussed, and some policy reforms are suggested.

KEY WORDS

federalism, monetary union, macroeconomic stability, resources allocation

“The greater the separation between monetary and fiscal policies, the less likely governments will encroach on markets and the more likely that mercantile competition among them will enhance economic welfare.” (McKinnon, 1994)

INTRODUÇÃO

A criação de mercados e de riqueza depende de proteção contra o oportunismo político do Estado, visto que, historicamente, sempre se visou apropriar a riqueza alheia (HAYEK, 1939; NORTH, 1992; NORTH & WEINGAST, 1989; e WEINGAST, 1994). Um sistema político que é potencialmente capaz de prover, de maneira temporalmente consistente, a proteção que mercados precisam contra a própria atividade política é o federalismo, pois sob este sistema é possível alcançar uma maior separação das políticas fiscal e monetária e com mais facilidade do que sob um Estado unitário.

Para que a separação de políticas fiscal e monetária seja a maior possível, cada nível de governo deve possuir uma receita tributária própria que seja compatível com seu nível de gastos. Cada nível de governo deve ser fiscalmente independente, o que implica que sua restrição orçamentária deva ser rígida. Os benefícios macroeconômicos da separação de políticas fiscal e monetária são bem conhecidos: ela permite estabilidade do nível de preços sem um custo relativamente elevado, pois confere credibilidade ao Banco Central para perseguir tal política. No entanto, os benefícios microeconômicos desta separação, ou seja, a melhor alocação de recursos proveniente da competição entre níveis de governo, ainda não foram devidamente entendidos. A ausência de restrição orçamentária rígida - como no caso brasileiro atual - permite a governos estaduais repassar para a federação e/ou para gerações futuras o ônus de seus gastos. Neste caso, a ausência de uma restrição orçamentária rígida torna a competição entre estados maléfica sob o ponto de vista alocativo, pois tira dos governos estaduais muitos dos incentivos para melhorar a qualidade de seus gastos, uma vez que os custos associados a estes governos, decorrentes de decisões ineficientes, são reduzidos. Portanto, não é por coincidência que competição entre estados brasileiros é associada com o conceito pejorativo de **guerra fiscal**, e que um dos objetivos de política acaba sendo o de restringir ao máximo possível a competição entre estados. Se a imposição de rigidez orçamentária aos governos locais melhora a alocação de recursos e protege a criação de mercados pela via da competição entre os níveis de governo, a ausência desta limita drasticamente os benefícios de bem-estar provenientes da competição.

Este artigo está organizado da seguinte maneira. Na próxima seção, discutem-se os princípios que norteiam os ganhos de bem-estar provenientes de competição entre governos locais sob um regime federativo, bem como os problemas que surgem quando tais princípios são violados. Os problemas da união monetária brasileira são discutidos na segunda seção, enquanto conclusões e recomendações de política aparecem na última.

1. TEORIA DA PRESERVAÇÃO DE MERCADOS SOB FEDERALISMO

De acordo com Weingast (1994), o dilema político fundamental de um sistema econômico é o fato de que um governo forte o suficiente para definir e garantir direitos de propriedade é também forte o suficiente para confiscar a riqueza de seus cidadãos quando assim lhe for conveniente. Mercados emergentes e a criação de riqueza dependem, portanto, de proteção contra o oportunismo político do Estado, ou seja, é necessária a presença de instituições políticas que estabeleçam um compromisso credível com a preservação de direitos de propriedade, direitos estes fundamentais para a existência de mercados e geração de riqueza. Violações de direitos de propriedade surgem sempre que o Estado impõe restrições à atividade econômica, como o estabelecimento de monopólios, impostos arbitrários ou, ainda, confisco de riqueza, pura e simplesmente. A inexistência de direitos de propriedade seguros, ou seja, a inexistência de um compromisso crível por parte do Estado para garanti-los, reduz a atividade econômica e a criação de riqueza, pois adiciona-se ao risco econômico de se investir em uma determinada atividade o risco político de intervenções não desejáveis sobre esta. Ainda segundo Weingast (1994), um sistema político que tem a virtude de reduzir este risco político é a instituição do federalismo, pois ele limita a influência de coalizões redistributivas pela descentralização do poder político. Uma forma particular do federalismo que interessa diretamente a este artigo é o federalismo dito pró-mercado (*market-preserving federalism*¹).

Para que um sistema federativo tenha propriedades pró-mercado é necessário que as unidades menores de governo (estados e municípios) tenham restrições orçamentárias rígidas, que exista um *locus* de autoridade econômica que requeira que a capacidade de regulamentar mercados não esteja centralizada no governo federal e que os níveis menores de governo sejam impedidos de erigir barreiras à

1. WEINGAST (1994) discute os princípios fundamentais de uma ordem constitucional calcada na instituição política do federalismo, necessários para o estabelecimento de um compromisso credível ao funcionamento de mercados. O objetivo do presente artigo é discutir os princípios necessários para proteção de mercados, e não sua auto-aplicação (*self-enforcement*).

livre movimentação de bens, serviços, trabalho e capital entre os mesmos. As conseqüências econômicas das duas características acima foram descritas por Hayek (1939) e Tiebout (1956), embora ambos consideraram implicitamente a existência de rigidez orçamentária dos níveis inferiores de governo. As limitações à capacidade do governo federal de regulamentar a economia, combinadas com competição entre as unidades menores de governo, implicam que nenhum nível de governo tem monopólio sobre regulamentação. Somente as atividades de governo que o público esteja disposto a financiar sobrevivem, pois restrições não desejáveis à atividade econômica em uma determinada jurisdição têm a propriedade de expulsar recursos produtivos para outras jurisdições. A heterogeneidade de preferências em relação a políticas públicas permite que jurisdições com maior nível de gastos públicos e conseqüentemente maior arrecadação tributária convivam com outras de menor oferta de bens públicos. Finalmente, a existência de restrições orçamentárias rígidas sobre os governos locais impõe uma administração fiscal eficiente, o que não ocorreria caso governos estaduais e municipais pudessem receber auxílio financeiro do governo central toda vez que estivessem em dificuldades fiscais. Neste último caso, como existe uma dissociação dos custos de uma determinada política - que são 'federalizados' quando, por exemplo, o governo central injeta recursos em bancos estaduais em dificuldades - dos seus benefícios, que se refletem em maior nível de gastos públicos naquela jurisdição, não apenas passa a existir um incentivo perverso à geração de maiores déficits como a qualidade dos gastos públicos tende a se reduzir. A existência de uma restrição orçamentária rígida sobre as unidades inferiores de governo impõe, de fato, melhor eficiência alocativa sobre a determinação de gastos públicos. Além disto, ela reduz os incentivos da classe política de explorar futuras gerações com excesso de endividamento, bem como o de explorar os constituintes de outras unidades de governo pela federalização de seus gastos.

Se a imposição de restrição orçamentária rígida é importante sob o ponto de vista de eficiência alocativa e preservação de mercados, torna-se necessário saber o que torna tal restrição rígida. Segundo McKinnon (1994, 1995), os fatores que aumentam a rigidez orçamentária dos governos locais em uma federação são:

1. inexistência de endividamento para financiar gastos em conta corrente. O déficit em conta corrente ou é limitado constitucionalmente, ou por racionamento no mercado de capitais, ou por alguma combinação dos dois;
2. separação fiscal. Transferências intergovernamentais devem inexistir ou ser apenas residuais. A base tributária própria dos estados deve ser aproximadamente igual a sua receita disponível;
3. inexistência de restrições à livre movimentação de capital, trabalho, bens e serviços entre os governos;

4. determinação competitiva de impostos com o intuito de atrair fatores móveis de produção. Deve existir competição aberta por impostos com outros governos locais, todos eles sujeitos às mesmas restrições financeiras.

O modelo tradicional de finanças públicas de competição horizontal entre governos, devido a Tiebout (1956), baseia-se nas condições 3 e 4 acima. Entretanto, competição entre governos pode reduzir o bem-estar ao invés de melhorar a alocação de recursos e preservar mercados caso as condições 1 e 2 não sejam satisfeitas. Considere, por exemplo, o caso da competição entre estados em uma federação quando as condições 3 e 4 são satisfeitas; adicionalmente, o endividamento para financiar gastos correntes é restrito pelo racionamento no mercado de capitais. Não existe, neste caso, a possibilidade de o governo federal resgatar estados em dificuldades financeiras - *no bailout clause*. Se um determinado governo local começar a emitir títulos de dívida para financiar gastos correntes, onerando decorrentemente gerações futuras com aumentos de impostos e/ou redução de oferta de bens públicos no futuro, tanto o fator trabalho quanto capital baseados neste estado procurarão mover-se para melhores ambientes onde o retorno por unidade de imposto pago seja maior. O mercado de capitais sabe disto *ex-ante*, e não se disporia a financiar o endividamento de um estado que expulsa sua base tributária, aumentando seu risco de insolvência. Como o mercado de capitais dispõe de títulos de vários outros estados fiscalmente saudáveis para investir, o referido governo local teria enormes dificuldades para se endividar excessivamente. Como enfatiza McKinnon (1994), o racionamento do mercado de capitais é efetivo.

Dois exemplos podem ser encontrados na experiência do federalismo americano. Um governo local em crise financeira deve pagar uma taxa de juros alta, e se a desordem de suas contas persistir, deve pagar uma taxa de juros ainda maior. Ele pode eventualmente ser excluído do mercado de crédito se seu risco de insolvência for relativamente elevado, independentemente de quão elevada for a taxa de juros que estiver pagando. Como uma taxa de juros elevada não é credível, pois aumenta o risco de *default*, o incentivo de o governo local repudiar sua dívida aumenta. Neste caso, pode ser-lhe negado novos empréstimos, a quaisquer termos. A crise fiscal da cidade de New York em meados dos anos 70 forçou uma grande reorganização de suas finanças, onde o dispêndio dos políticos se manteve subordinado a um comitê representando seus credores. Neste caso, o racionamento do mercado de capitais foi efetivo em impor disciplina fiscal e melhorar a qualidade dos gastos deste governo.

Um outro efeito do racionamento de crédito a um governo local, combinado com competição entre jurisdições, é a imposição de maior racionalidade da regulamentação econômica local, no sentido de preservação de mercados. O Estado da Califórnia desenvolveu, até meados dos anos 80, um complexo sistema de regulamentação econômica, que impôs um elevado custo à atividade econômica:

“Between 1987 and 1992, California lost 107,000 jobs to surrounding states. Mexico was the biggest winner, gaining 21% of the California facilities, followed by Nevada with 11% and Texas with 10%...

Most of the firms in the study blamed California’s business climate. Health insurance premiums, which cost companies that pay them an annual \$8,000 per worker per year in California, are only half as much, on average in Nevada. Worker’s compensation for injury or stress is typically 50% more important in California than in neighbouring states.

What is (also) driving companies out of California is the frustration of having to comply with so many regulatory agencies at city, county, state, and federal levels. A company wanting to plant a tree in Los Angeles County has to get permission from 8 different agencies. To chop it down and make furniture from the timber requires 47 more permits.” [The Economist, 17 de julho de 1993, p. 24, conforme citação em MCKINNON (1994)]

A situação descrita acima teve obviamente a propriedade de expulsar do Estado da Califórnia a base econômica de sua tributação, e a existência de racionamento no mercado de capitais - que impede excesso de endividamento - fez com que o Estado da Califórnia tomasse subsequentemente medidas severas para simplificar e limitar sua regulamentação econômica “... *in ways that could be fairly described as market preserving.*” (MCKINNON, 1994, p. 20) Caso não houvesse racionamento do mercado de capitais, tais medidas não teriam sido adotadas e o endividamento seria a solução natural, pois joga o custo da regulamentação para as gerações futuras. O racionamento financeiro foi efetivo, portanto, em promover disciplina fiscal e impor racionalidade econômica nas decisões de tributação e gastos públicos.

Situação diametralmente oposta ocorre quando o governo federal, ou outros governos locais, socorre um determinado governo em dificuldades financeiras. Este socorro pode acontecer de diversas formas, como aumento de transferências, *swap* de títulos de dívida, alongamento do perfil da dívida, ou monetização desta. Como estes fatores diminuem o risco de insolvência do governo em dificuldades, o racionamento do mercado de capitais deixa de ser efetivo, pois há uma concomitante redução da taxa de juros - o prêmio de risco - que o governo que está incorrendo em excesso de gastos correntes deve pagar. O mercado de capitais não mais é eficaz em, portanto, distinguir entre títulos de um governo em boa posição de liquidez de um virtualmente insolvente. Embora a ajuda do governo central a um governo local em dificuldades - nas formas mencionadas acima - resolva seus problemas de

curto prazo, ela é temporalmente inconsistente, pois induz *moral hazard* na condução de políticas fiscais dos governos locais: sabendo *ex-ante* que alguma forma de socorro financeiro pode ser forçada, um governo local tem reduzido seus incentivos para manter seus gastos sob controle, levando a excessivos déficit e dívida e conseqüentemente a futuros auxílios.

Separação fiscal é outra condição importante para tornar rígida a restrição orçamentária dos governos locais de uma federação. Compartilhamento de receitas (*revenue sharing*) e transferências intergovernamentais podem produzir a síndrome da restrição orçamentária frouxa. Se as transferências não forem vinculadas, e os governos locais puderem gastar esta receita livremente, seu nível de gastos torna-se independente de sua base tributária própria. Os governos locais não têm mais incentivos para procurar expandi-la, e a atividade política local passa a visar maiores transferências, configurando um comportamento tipo *rent-seeking*. Neste sentido, a existência de transferências não-vinculadas não é economicamente eficiente e não preserva mercados, pois a receita orçamentária dos governos locais passa a ser dissociada da atividade econômica local. Acréscimos de receita passam a independem de prosperidade econômica. Alternativamente, se as transferências forem completamente vinculadas - como no caso onde o governo central determina em detalhes onde e como os governos locais devem gastar tais receitas, estipulando inclusive limites a endividamento - a independência dos governos locais praticamente desaparece. Esta situação é novamente ineficiente, pois os governos locais perdem os incentivos de buscar prosperidade econômica. Desaparecem os incentivos da competição entre governos para promover o desenvolvimento econômico, pois aumentos na atividade econômica local não contribuem para financiar um aumento na oferta local de bens públicos, uma vez que toda receita é determinada pelo governo central. Pelo contrário, governos locais podem eventualmente bloquear o florescimento de novas indústrias: é o caso britânico do assim chamado *Nimby* (*Not in my backyard*).

Na inexistência de separação fiscal, portanto, a competição entre governos locais deixa de prover os incentivos à busca de desenvolvimento econômico e falha na sua função de preservar mercados. Assim sendo, cada governo local deve ter uma base tributária própria bem definida e aproximadamente igual aos seus gastos na provisão de bens públicos para que a competição entre governos gere os benefícios esperados. Neste sentido, a busca de equalização regional pode ser um sério entrave ao desenvolvimento econômico, pois espalha entre os governos locais a síndrome da restrição orçamentária frouxa.

Se as condições 1 a 4 acima são satisfeitas, os governos locais em uma federação têm sua atuação restrita de maneira tal que o oportunismo político não gera impactos negativos sobre a atividade econômica. Pelo fato de sua capacidade

discricionária em taxar e seu acesso a crédito serem restritos, a restrição orçamentária dos governos locais é plenamente rígida, implicando que a competição entre estes - em taxação, oferta de bens públicos, regulamentação etc. - melhora a alocação de recursos e promove a criação de riqueza tanto no presente quanto no futuro.

2. PROBLEMAS DA UNIÃO MONETÁRIA BRASILEIRA

Governos estaduais no Brasil obviamente não obedecem à restrição 1. Em um sistema federativo o controle efetivo da quantidade de moeda pelo governo central ou, mais apropriadamente, pelo Banco Central, tem a propriedade de tornar mais rígida a restrição dos governos locais. Se os governos estaduais não puderem se apropriar de parte de receita de *seigniorage* do Banco Central, nem imprimir sua própria moeda, nem tomar recursos emprestados, nem receber transferências do governo central, então eles obedecem às restrições 1 e 2, e suas restrições orçamentárias são rígidas de maneira a preservar mercados e promover crescimento econômico.

Bancos estaduais no Brasil são um importante mecanismo de transmissão de déficits e dívidas dos governos estaduais para o governo central. Quando o Banco Central presta sistematicamente auxílio à liquidez ou, de maneira geral, injeta recursos em bancos estaduais em dificuldades financeiras, na verdade ele transfere receitas inflacionárias para seus respectivos proprietários, os governos estaduais. O impacto macroeconômico destas transferências é um aumento no endividamento consolidado do governo, geração de maiores déficits em nível estadual e conseqüentemente taxa de inflação de equilíbrio mais elevada.² Os impactos sobre a alocação de recursos e preservação de mercados são igualmente perversos. Quando o Banco Central monetiza parte das dívidas dos governos estaduais ou por meio dos bancos estaduais ou diretamente ou faz um *swap* de títulos estaduais por títulos federais de menor risco, então o mercado de capitais torna-se não efetivo em distinguir um estado em boa condição financeira daquele que corre o risco de futura insolvência. A síndrome da restrição orçamentária frouxa se espalha e os governos estaduais não são suficientemente restritos, e podem emprestar para financiar consumo corrente, estatais deficitárias e conceder isenções fiscais - além do economicamente eficiente - para determinadas indústrias. Conseqüentemente, a competição horizontal entre estados no Brasil é extremamente problemática.

2. Para uma discussão detalhada de como este mecanismo de transferências opera, ver WERLANG & FRAGA (1992). Os impactos macroeconômicos destas transferências são discutidos em NOVAES & WERLANG (1995), HILLBRECHT (1995) e HILLBRECHT & ROCHA (1996).

Se um determinado estado subsidia uma empresa deficitária, particularmente em áreas onde o apelo a argumentos como ‘interesses regionais’, promover o desenvolvimento econômico local etc. é forte, outros estados podem ser compelidos politicamente a fazer o mesmo e o resultado final acaba sendo uma maciça transferência de recursos para setores de baixa produtividade. Se um determinado estado concede isenções fiscais para atrair determinadas indústrias e pode se endividar ou receber transferências do governo central - diretamente ou via monetização de dívida pelo Banco Central - para tal, e os outros estados sofrem as mesmas restrições financeiras, então a competição entre estados não mais cumpre sua função de melhorar a alocação de recursos e gerar ganhos de bem-estar, pois os benefícios futuros de tais concessões não mais são devidamente ponderados, e os estados acabam pagando um preço muito elevado para atrair indústrias que elevam no curto prazo o nível de emprego e renda no estado. Existe, neste caso, uma combinação perversa de dois efeitos: se o governo do estado pode se endividar para conceder isenções fiscais, o ônus desta política é transferido para gerações futuras que não participam do processo político corrente. Por outro lado, se o governo estadual recebe transferências - inclusive receitas inflacionárias do Banco Central -, o ônus desta política é carregado pelos constituintes de todos os estados da federação. É por meio destes dois efeitos, ou seja, da dissociação entre custos e benefícios, que o oportunismo e o imediatismo político deixam de ser contidos e a competição entre estados se torna maléfica. Não é por acaso que competição entre estados no Brasil está associada ao conceito pejorativo de guerra fiscal, e que existe um enorme esforço de política econômica em contê-la. Apenas porque estados no Brasil sofrem a síndrome da restrição orçamentária frouxa é que a competição entre estes não melhora a alocação de recursos e não gera ganhos de bem-estar.

Embora a ênfase até aqui tem sido sobre a rigidez - ou a falta de - orçamentária de governos estaduais, é importante ressaltar que síndrome da restrição orçamentária frouxa atinge também o governo federal, pois o governo central possui o Banco Central e o Banco do Brasil. Possuir o monopólio de emissão de moeda confere a qualquer governo central a possibilidade de aliviar sua restrição orçamentária e monetizar suas dívidas em caso de distensão fiscal. Embora esta possibilidade esteja presente em praticamente todos os países, ela é mais ou menos importante dependendo da capacidade de um determinado governo central inflacionar a sua economia ou capturar receita de *seigniorage* em nível internacional. O caso brasileiro configura-se de maneira ainda mais problemática pelo uso sistemático do Banco do Brasil na geração de déficits quase-fiscais - gastos feitos geralmente em nome do Executivo que não tem contrapartida em dotação orçamentária e, conseqüentemente, estão fora do controle do Legislativo.³ Portanto, parece que a

3. Ver QUEIROZ & NABÃO (1991) para uma quantificação do déficit quase-fiscal gerado em nível federal. Ele chega a uma impressionante cifra de 7,6% do PIB brasileiro em 1987. Após este ano, argumentam os autores, a mensuração deste déficit tornou-se extremamente difícil.

privatização dos bancos estaduais, bem como de seus similares federais, e o estabelecimento de um Banco Central independente são mudanças institucionais extremamente importantes no sentido de tornar rígida a restrição orçamentária dos governos locais e central no federalismo brasileiro. Estas mudanças podem, quase que instantaneamente, proteger os interesses das gerações futuras contra o oportunismo e o imediatismo político, pois o fácil acesso dos governos ao crédito é substancialmente limitado. Mas, quais serão as chances de se executar tais reformas de maneira credível, particularmente na presença do elevado estoque de dívidas dos governos estaduais?

A condição 2 também não é atendida pelos governos locais no federalismo brasileiro. A separação fiscal - cada governo deve ter uma base tributária própria que seja aproximadamente igual aos seus gastos fiscais - é uma condição importante para reforçar a rigidez das restrições orçamentárias dos governos locais em uma federação. Presentes no federalismo brasileiro estão maciças transferências intergovernamentais, que têm como objetivo a equalização fiscal regional. Estados mais pobres, sem base tributária própria, recebem um volume de transferências do governo central que praticamente representa toda a sua receita disponível. É o caso de estados como Acre, Amapá e Roraima, cujas transferências do governo central somaram mais de 85% de sua receita disponível, e Maranhão, Piauí e Tocantins, cujas transferências somaram mais de 60% de sua receita disponível em 1991. (MARTONE *et alii*, 1994, p. 134) Concomitante com o problema de maciças transferências a estados, a Constituição de 1988 introduziu um outro fator que dissemina a síndrome da restrição orçamentária frouxa: a proliferação de novos municípios que não possuem base tributária própria e que dependem, portanto, de transferências do Fundo de Participação de Municípios.

Ainda em relação ao problema das transferências intergovernamentais, é interessante notar que a proposta de reforma fiscal da FIPE, cujo principal objetivo é o de introduzir maior racionalidade no sistema tributário - minimizar as distorções alocativas e reduzir o esforço de arrecadação para uma dada receita -, preconiza uma drástica redução destas transferências, tornando-as praticamente residuais, pelo menos no que tange às transferências aos estados.⁴ A idéia subjacente a esta proposta é estimular os estados a usarem sua base tributária própria. Além de reduzir o esforço de arrecadação pelo estímulo ao uso de base tributária própria, a redução nas transferências intergovernamentais torna os governos subnacionais dependentes de sua própria atividade econômica para geração de receita tributária. O reforço à rigidez orçamentária pela via da eliminação de transferências

4. Ver MARTONE *et alii* (1994, p. 29-30) sobre os princípios fiscais que devem reger a estrutura do federalismo fiscal brasileiro.

intergovernamentais e a competição entre estados são efetivos em preservar mercados e estimular o crescimento econômico, pois limitam a ação *rent-seeking* dos governos locais e os impele a expandir a atividade econômica local. Se estados não forem fiscalmente independentes, a competição intergovernamental falha em preservar mercados e não gera ganhos de bem-estar. Cada estado deve ter sua própria e bem definida base tributária que, por sua vez, determina seu nível de dispêndio e oferta de bens públicos. Entretanto, o que se observa é que a busca da equalização fiscal regional no Brasil dissemina a síndrome da restrição orçamentária frouxa e permite que a ação política regional imponha restrições não desejáveis sobre a atividade econômica local.

Profundamente enraizado no Brasil está o conceito de que a solução para o desenvolvimento de regiões mais pobres são as transferências intergovernamentais e isenções fiscais como modo normal de finanças públicas. No entanto, isto viola a condição 2 acima. A solução competitiva entre governos locais com rigidez orçamentária, sugerida neste artigo, pode tornar os estados ricos mais ricos e os estados pobres mais pobres?

No estado unitário da Itália, governos locais praticamente não possuem autonomia fiscal. Existe uma vasta gama de transferências para os municípios, incluindo subsídios para empresas estatais que investe em regiões pobres. As transferências agregadas do norte rico para o sul pobre somam mais de 10% do PIB italiano, desde os anos 50. Entretanto, a diferença entre norte e o sul continua elevada, e possivelmente aumentando. No estado unitário da Grã-Bretanha, o governo central estabelece detalhadas prescrições para o destino de transferências para os governos locais, instituindo uma série de subsídios para regiões mais atrasadas, incluindo transferências para pequenas propriedades rurais na Escócia, que praticamente garantem que estas regiões atrasadas permaneçam pobres. (MCKINNON, 1994) A experiência brasileira indica que, apesar das enormes transferências intergovernamentais para o Norte e Nordeste, a diferença de renda entre estas regiões e o Sul e Sudeste continuam altas e possivelmente aumentando. (AZZONI, 1996)

Em contraste, o sistema federativo americano não contempla transferências intergovernamentais para estados mais pobres. Se nos anos 50 a pobreza do sul era considerada endêmica, a flexibilização na regulamentação do mercado de trabalho e menores provisões para seguridade social possibilitaram um menor custo do fator trabalho comparativamente aos estados mais ricos do norte. Em poucas décadas, a atividade econômica floresceu na região, e a distância de renda que a separa dos estados mais industrializados do norte é substancialmente menor. (MCKINNON, 1994) Na solução competitiva para o problema de regiões mais atrasadas, os estados capturados por grupos *rent-seeking*, ou ainda por uma

elite cujos interesses vão contra o desenvolvimento econômico, são forçados a racionalizar suas ações políticas, sob pena de expulsar seus recursos para outros estados e ver diminuir sua base tributária e seu potencial de gastos públicos. A racionalização e maior eficiência dos gastos públicos das últimas administrações do governo do Estado do Ceará o tornaram um importante pólo econômico no Nordeste, sendo um pólo de atração líquida de capital. Em outras palavras, recursos produtivos estão sendo expulsos de outras jurisdições - inclusive de estados mais ricos - que não racionalizam suas intervenções.

A análise feita acima sugere que os benefícios da competição entre governos subnacionais podem ser alcançados desde que suas restrições orçamentárias se tornem rígidas - condições 1 e 2. A maneira de fazê-lo é mediante uma mudança no regime monetário que contemple a privatização dos bancos estatais - particularmente dos estaduais - e mude o *locus* das decisões de política monetária para um banco central independente, com objetivo constitucional de preservar a estabilidade do nível de preços. Retirar a autoridade de emissão monetária das mãos do governo central é um importante passo para que a competição entre governos no federalismo brasileiro tenha a propriedade de preservar mercados. A rigidez orçamentária dos governos subnacionais pode ainda ser reforçada pela redução drástica, senão eliminação, das transferências intergovernamentais.

Infelizmente, a dívida dos governos estaduais é deveras muito grande para que estes possam abdicar do regime atual, que lhes confere algumas vantagens para administrar este estoque de dívida. A manutenção dos bancos estaduais confere aos respectivos governos de estado a vantagem de prover, pelo menos no curto prazo, a liquidez necessária para os títulos estaduais. No longo prazo, o risco de repúdio de tal dívida é reduzido pela possibilidade de monetização ou de aportes do governo federal. Estes dois fatores reduzem a possibilidade de uma corrida contra os títulos da dívida dos estados. A adoção imediata do regime monetário proposto pode provocar uma violenta crise financeira, pois alguns estados altamente endividados podem se tornar insolventes.

Mudar o regime monetário da maneira proposta significa eliminar a possibilidade de financiamento inflacionário das dívidas dos governos estaduais e federal. No entanto, tal mudança pode introduzir um grau bastante elevado de *moral hazard*, visto que um estado altamente endividado pode tentar forçar um *bailout* - seja pelo Banco Central, seja por meio de transferências de outros governos - para evitar uma crise financeira. Considerando esta perspectiva, um estado altamente endividado não tem os devidos incentivos para fazer um ajuste fiscal.

Este problema fiscal é um sério obstáculo à mudança de regime monetário necessária para a solução competitiva para o federalismo brasileiro. Entretanto, uma maneira de compatibilizar o regime fiscal com o novo regime monetário é transferir a dívida dos estados e parte de sua receita tributária para o governo federal. É conveniente lembrar que tal volume de dívida só foi possível de ser alcançado devido à existência do sistema de bancos estaduais e de um banco central sem independência. Portanto, não se pode mudar o regime monetário sem resolver simultaneamente o problema das dívidas. Esta solução está presente na união monetária americana, onde quase toda a dívida pública está concentrada nas mãos do governo federal, assim como o poder de emissão monetária está concentrado no *Federal Reserve*.⁵

CONCLUSÕES

O sucesso de uma sociedade em criar riqueza e gerar bem-estar social depende da habilidade de suas instituições, ou seja, das regras do jogo, em prover os incentivos adequados ao desenvolvimento econômico. A emergência de mercados e criação de riqueza dependem de proteção a direitos de propriedade contra o oportunismo político. Não apenas direitos de propriedade devem estar seguros, mas as instituições políticas devem prover proteção de maneira credível. A instituição política do federalismo potencialmente dificulta a existência de coalizões redistributivas em nível nacional. Porém, se governos subnacionais não tiverem rigidez orçamentária, a tarefa de proteção a mercados e criação de riqueza está comprometida e a competição entre estes não é capaz de melhorar a alocação de recursos e aumentar o bem-estar. Duas condições, além da competição aberta por impostos e inexistência de barreiras à livre movimentação de fatores e livre comércio de bens e serviços, se fazem necessárias para que competição entre estados seja benéfica: racionamento financeiro, via mercado de capitais ou mediante limites constitucionais, ou ambos; e inexistência de transferências intergovernamentais. Estas duas condições têm a propriedade de prover rigidez orçamentária aos governos subnacionais, condição esta, como visto acima, *sine qua non* para a preservação de mercados e criação de riqueza. Estas duas condições são violadas no Brasil pelo excessivo endividamento dos estados e pela existência de maciças transferências intergovernamentais. Para que o federalismo brasileiro promova o crescimento econômico e melhore a alocação de recursos pela via da competição

5. MCKINNON (1995) propõe uma maciça transferência de dívidas dos países membros da União Monetária Européia para o futuro governo central da Europa em conjunto com a centralização da autoridade monetária no futuro Banco Central Europeu, com o objetivo de tornar os regimes monetário e fiscal consistentes.

entre governos subnacionais se faz necessária uma ampla separação das políticas fiscais e monetária. A sugestão de política que surge naturalmente desta discussão é a de aumentar a rigidez orçamentária dos estados pela privatização do sistema de bancos estaduais, concessão de maior independência ao Banco Central - mediante a via legislativa, ou seja, pelo mandato constitucional para perseguir um objetivo único de manter estabilidade de preços - e pela redução drástica de transferências intergovernamentais. Adicionalmente, alertou-se para o fato de que a existência de maciças dívidas dos governos estaduais no Brasil tornam tais reformas insuficientes para uma mudança credível de regime monetário, pois o atual regime fiscal é incompatível com estabilidade de preços e existência credível de rigidez orçamentária dos governos subnacionais. Conquanto a adoção espontânea no curto prazo de tais reformas no Brasil tenha uma probabilidade muito reduzida, seja pela inexistência de consenso favorável ou pela incapacidade de articulação política para prover tais mudanças, o atual sistema federativo brasileiro é tão disfuncional que, dados os seus custos crescentes de ineficiência, alguma solução deve se impor no futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZZONI, C. R. *Economic growth and regional income inequalities in Brazil: 1939-92*. São Paulo: USP, 1996 (mimeo).
- HAYEK, F. (1939) The economic conditions of interstate federalism. In: HAYEK (ed.), *Individualism and economic order*, chap. XII. Chicago: University of Chicago Press, 1948.
- HILLBRECHT, R. A political economy model of monetary policy: decentralized decision making and competition for seigniorage. Em *XXIII Encontro Nacional de Economia - Anais Vol II*, 1995.
- HILLBRECHT, R. & ROCHA, F. *Monetary and fiscal policies coordination under federalism: long-run limits on Brazilian states' debts*. São Paulo: USP, 1996 (mimeo).
- MARTONE, C. et alii. *Uma proposta de reforma fiscal para o Brasil*. São Paulo: FIPE, 1994.
- MCKINNON, R. Intergovernmental competition in Europe with and without a common currency. *Journal of Policy Modeling*, 17, p. 135-154, 1995.
- _____. *Market preserving fiscal federalism in the American Monetary Union*. Stanford University, 1994 (mimeo).
- NORTH, D. Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1992.
- NORTH, D. & WEINGAST, B. Constitutions and credible commitment: the evolution of the institutions of public choice in 17th century England. *Journal of Economic History*, 1989.

- NOVAES, W. & WERLANG, S. Inflationary bias and state-owned financial institutions. *Journal of Development Economics*, 47, p. 135-154, 1995.
- QUEIROZ, B. & NABÃO, M. O déficit quase-fiscal brasileiro na década de 80. *Série Política Fiscal* n. 28. Naciones Unidas, 1991.
- TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, p. 416-24, 1956.
- WEINGAST, B. *The economic role of political institutions*. Hoover Institution, Stanford University, 1994 (mimeo).
- WERLANG, S. & FRAGA. Os bancos estaduais e o descontrole fiscal: alguns aspectos. Em *XX Encontro Nacional de Economia - Anais*, 1992.

(Recebido em janeiro de 1997. Aceito para publicação em março de 1997).