

Notas introdutórias ao Federalismo como um incentivo ao desenvolvimento econômico

Cláudio Djissey Shikida¹

Ari Francisco de Araujo Jr.²

Introdução

Quantos países do mundo seguem uma estrutura federativa? Segundo o *Forum of Federations*, apenas 24 dos 193 países do mundo encontram-se sob este regime. Além disso, Iraque e Sudão estariam em fase de transição para o federalismo e o Sri Lanka é um país que examina a possibilidade de fazer parte deste pequeno clube.

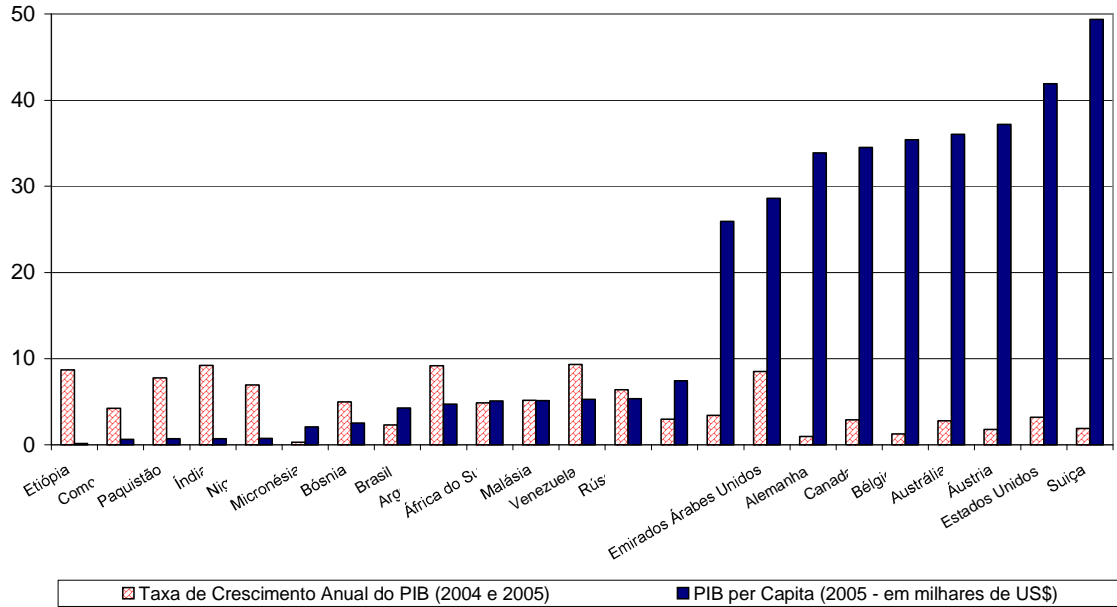
Uma estrutura federativa, em si, não é o que faz a diferença quando se pensa em bom desempenho dos indicadores sócio-econômicos. Os Gráficos 1 e 2 mostram para 23 países, para os quais os dados estão disponíveis, algumas destas diferenças. Pode-se notar que, deste clube fazem parte tanto os EUA, a Alemanha e a Suíça, como também a Etiópia, a Nigéria e o Paquistão, basta observar a desigualdade do PIB per capita entre eles. Além disso, principalmente os mais pobres, apresentam taxas elevadas de crescimento do PIB, enquanto outros apresentaram pequenos ganhos recentes de renda. O Gráfico 2 revela o mesmo fato encontrado em uma amostra maior de países: países mais ricos são mais desenvolvidos (utilizamos a variável expectativa de vida ao nascer como *proxy* para desenvolvimento econômico).

¹ Professor do IBMEC Minas.

² Professor do IBMEC Minas.

Gráfico 1

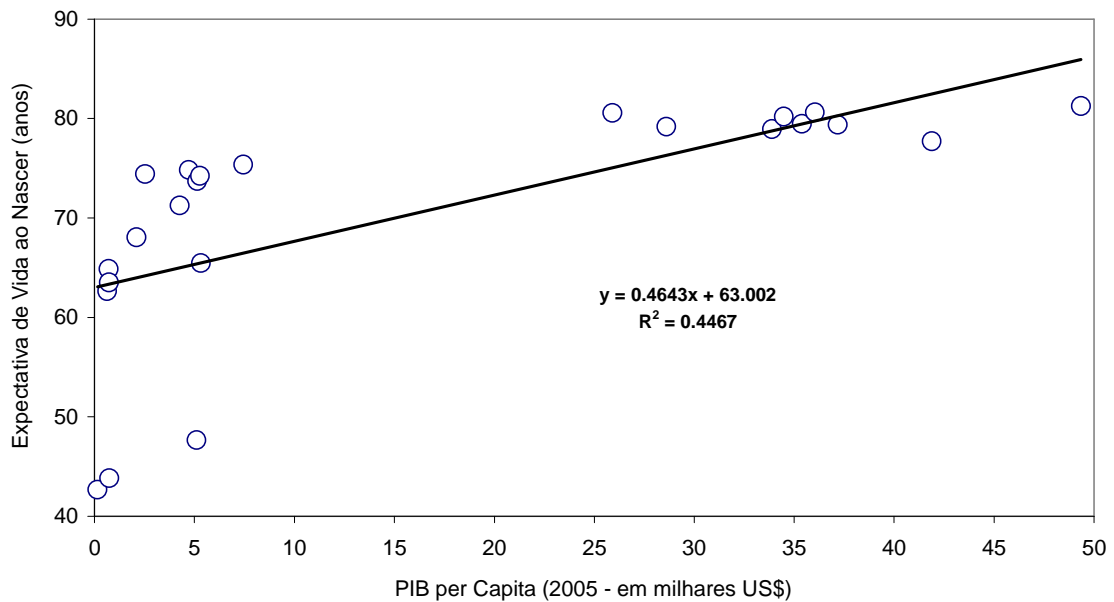
Países Federalistas: PIB per Capita e Taxa de Crescimento do PIB per Capita



Fonte: World Bank.

Gráfico 2

Países Federalistas: Desenvolvimento Econômico



Fonte: World Bank.

Em outras palavras, é fácil perceber que o caminho para o desenvolvimento não passa pela simples adoção, digamos, jurídica, de um regime federativo. Federalismo, antes de tudo, é uma *instituição*, no sentido de que faz parte do conjunto de normas formais e informais que guiam as relações sócio-econômicas de uma comunidade. E instituições não são objetos que podem ser manipulados como se quer, como uma massa de modelar.

Se o conceito de instituição envolve regras, devemos nos lembrar que existem regras e regras. Todas, certamente, servem a algum propósito. Instituições que favorecem o desenvolvimento econômico podem perdurar até que grupos de interesses tenham sucesso em socializar perdas ao concentrar benefícios. Há instituições que surgem para solucionar alguns problemas que se tornam disfuncionais quando o curso da história é alterado por algum motivo. Por exemplo, a indexação, criada no PAEG, durante o governo militar, foi inicialmente funcional e depois, com o fracasso do combate à inflação, tornou-se um dos principais tormentos de todos os formuladores de planos de estabilização até o Plano Real.

Para que se pense na viabilidade do federalismo como instrumento de desenvolvimento das potencialidades humanas (e, portanto, gerador de desenvolvimento sócio-econômico), é necessário que o mesmo seja analisado como um *incentivo*. Incentivos são utilizados para se atingir determinados fins. O desenho do federalismo é, portanto, muito importante e qualquer defesa sua que se faça ignorando sua funcionalidade enfraquece o argumento federalista.

Neste contexto, a pergunta que o leitor deve se fazer é a seguinte: *que tipo de federalismo gera o maior desenvolvimento sócio-econômico possível?*

A pergunta é pertinente pois sabemos que o federalismo é, fundamentalmente, um sistema de governo e, o que distingue um governo de seus governados é que apenas o primeiro pode exercer o poder de coerção. Ora, se o governo tem o *monopólio da força*, o que o impede de extrair toda a riqueza dos indivíduos?

A resposta é que o governo, tal qual na fábula da galinha dos ovos de ouro, sabe que o setor privado (firmas e consumidores) é quem gera a riqueza e também sabe que ameaças de maiores impostos podem levar as pessoas à revolta ou à informalidade. Claro, nada impede que um governante parta para um conflito com seus governados em torno de questões tributárias.

Neste sentido, pode-se pensar em um tipo específico de federalismo que seja um incentivo ao desenvolvimento. Trata-se do chamado *Federalismo Preservador de Mercados* que é detalhado a seguir.

Federalismo Preservador de Mercados

O *Federalismo Preservador de Mercados* descreve um arranjo ideal que pode ou não encontrar um correspondente perfeito na realidade. Na maioria das vezes, as federações que se observa na realidade não apresentam todas as características de um Federalismo Preservador de Mercados, o que não impede que o mesmo seja um ideal interessante. Em outras palavras, se o formulador

de políticas públicas acredita que este arranjo potencialize o desenvolvimento, então as proposições de políticas devem tê-lo sempre como objetivo a ser alcançado.

Tal instituição, sumariada nos artigos de McKinnon e Weingast na segunda metade do século XX³, é desenhada segundo as seguintes diretrizes gerais:

(i) a política monetária deve ficar a cargo do governo central;

(ii) os governos subnacionais devem respeitar a cláusula da restrição orçamentária rígida, o que representa um incentivo à boa gestão dos recursos públicos locais, mesmo que os políticos não apresentem interesses coincidentes aos dos interesses individuais dos eleitores;

(iii) cabe ao governo central garantir a existência de um mercado comum, desestimulando ao máximo (idealmente: proibindo) ações anti-mercado por parte de quaisquer governos (ou coalizões de governos) subnacionais;

(iv) a cada governo subnacional deve ser dado o completo poder regulatório sobre seu mercado (evitando a intrusiva presença regulatória do governo central).

O respeito a estas cláusulas, teoricamente, prevê a eficiência do funcionamento do federalismo. É importante detalhar alguns dos itens acima. É o que se faz a seguir.

³ Ver, por exemplo, McKinnon (1995) e Qian & Weingast (1997).

Sobre a política monetária, sabe-se que a mesma tem relação direta com a inflação. Existe um problema em se imaginar uma política monetária descentralizada. Isto porque políticos podem agir de forma irresponsável, pedindo, de forma populista, por uma política monetária mais frouxa, o que aumenta a possibilidade de ocorrência de uma crise inflacionária (embora isso possa agradar os eleitores locais). O incentivo para este comportamento consiste no fato de que o populismo lhe rende votos em seu estado, a despeito da inflação que terá seus efeitos disseminados por toda a federação.

Outro item importante do Federalismo Preservador de Mercados é a *restrição orçamentária rígida*. Em termos ideais, ela diz respeito a dois itens: (a) ausência de socorro a governos subnacionais fiscalmente irresponsáveis e, (b) a criação de um comportamento fiscal no qual somente se gasta o que se consegue arrecadar *dentro* da respectiva jurisdição.

Não há muita controvérsia quanto ao primeiro item: anos de pesquisa econômica mostram que a possibilidade de ser resgatado no futuro induz a um comportamento irresponsável dos políticos no presente. Daí a necessidade de não se socorrer governos subnacionais que não consigam honrar seus compromissos. O custo do ajuste de um mau governo local é do próprio, ou seja, não se pode, neste caso, dividir a responsabilidade com os bons prefeitos/governadores ou, por extensão, com outros cidadãos do país. Ocasionalmente, na eleição seguinte, os eleitores terão a oportunidade de se desfazer do desastrado governante, mas o desastre da socialização dos prejuízos – para o restante da federação – já terá ocorrido.

O segundo item é mais polêmico. Dizer que só se gasta o que se arrecada com o próprio esforço para um político local é doloroso porque, obviamente, é impopular e não lhe rende votos. Mas o outro lado da moeda é jogar o custo de suas obras para o restante da federação e para os futuros governantes locais. Neste sentido, dentro de um regime ideal, o sistema de transferências intergovernamentais seria bem mais restrito e menos importante no orçamento dos governos subnacionais do que é hoje.

Esta discussão, no caso brasileiro, infelizmente, não tem gerado mudanças significativas. Mesmo que a questão das desigualdades entre municípios seja abordada, já se mostrou que o sistema de transferências não cumpre na prática a desejada função redistributiva⁴. Ainda que não se possa extinguir de imediato este sistema, é interessante que se pense em reformas marginais, pontuais, que sinalizem aos políticos que a responsabilidade fiscal é importante⁵. Em outras palavras, as conseqüências penais da Lei de Responsabilidade Fiscal deveriam ser rigorosamente cumpridas.

Os dois últimos itens que caracterizam o Federalismo Preservador de Mercados fornecem os incentivos necessários para que tanto o governo central (o governo federal) quanto os subnacionais precisam para promover a prosperidade econômica pois garantem a preservação do *mercado comum* que caracteriza a federação.

⁴ Ver, por exemplo, Gomes, G. & MacDowell, M.C. (2000). Outra questão polêmica diz respeito à chamada “OPEP” do Rio de Janeiro, i.e., municípios que recebem renda por conta da exploração de petróleo. As evidências de gastos públicas ineficientes, nestes municípios, estão bem documentadas no capítulo 8 de Mendes (2006).

⁵ Qualificações à idéia de extinção das transferências encontram-se em Piancastelli, Boueri & Lima (2006).

Pode-se perguntar sobre o incentivo final – ou o “meta-incentivo” - que garantiria o bom comportamento do governo central. Afinal, alguém poderia dizer que como “a guerra é muito importante para ser deixada nas mãos dos generais”, também “a sustentação da federação é muito importante para ser deixada nas mãos do governo central”.

É fato que os cidadãos podem eleger um presidente mais ou menos comprometido com uma instituição como o Federalismo Preservador de Mercados. Neste caso, é importante que se tenha uma Constituição que garanta a efetiva preservação dos mercados. Inclusive, por mais polêmico que possa parecer, um das formas de se fazer isto consiste em incluir uma cláusula de secessão na Constituição, permitindo que governos subnacionais se separem da federação caso haja a eleição de um presidente comprometido com a “destruição” do mercado comum⁶. Obviamente, uma cláusula como esta deve ser muito bem desenhada para que não se transforme em um incentivo na direção oposta, favorecendo chantagens populistas. A secessão, em si, pode ser parte da solução, mas também pode ser parte do problema. Novamente: tudo depende do desenho dos incentivos, e a lei é um incentivo cuja má elaboração pode gerar desastres para toda uma sociedade.

Contudo, a questão constitucional é essencial na construção de um federalismo – como o Federalismo Preservador de Mercados – e o ideal seria que isto fosse contemplado em uma reforma mais ampla da Carta Magna. Isso poderia minimizar a existência de incentivos perversos que distorcem o funcionamento do mercado comum entre os entes federados do país.

⁶ A idéia da cláusula de secessão encontra-se em Buchanan (1995/96).

Federalismo é a Solução?

É extremamente importante que se pense nos detalhes subjacentes a uma proposta como a que se resume aqui. Um sistema federativo apresenta uma gama de potenciais problemas bastante familiares dos especialistas em Finanças Públicas: problemas de harmonização tributária, desenho das transferências intergovernamentais, divisão de responsabilidades entre o governo central e os subnacionais, etc. O que não é consenso, entre os pesquisadores, é a relação de causa e efeito entre, por exemplo, a adoção de um sistema federalista e o desenvolvimento econômico. Há alguma causalidade entre eles? Se há, qual é? Será que países se desenvolvem apesar do federalismo? Ou será que o sentido da causalidade é invertido: apenas países que adotam o federalismo se desenvolvem?

Este texto nos leva a crer que estas perguntas tocam apenas na superfície do problema: não é o federalismo, em si, a causa (ou a consequência) da prosperidade das nações (como apresentado nos Gráficos 1 e 2). O que importa é o *tipo de federalismo adotado*. É aqui que se pode, sem sombra de dúvida, dizer que a pesquisa apenas começou. Talvez este seja um dos temas mais importantes para os estudiosos de *Law and Economics*.

Bibliografia

Buchanan, J.M. Federalism and Individual Sovereignty. *Cato Journal*, 15(2-3), pp. 259-68, 1995/1996.

Forum of Federations. <http://www.forumfed.org/>

Gomes, Gustavo Maia & Mac Dowell, Cristina. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. *IPEA*. Texto para discussão n.706, 2000.

McKinnon, Ronald I., Intergovernmental competition in Europe with and without a common currency. *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, vol. 17(5), pp.463-478, 1995.

Mendes, Marcos (org). *Gasto Público Eficiente*. Rio de Janeiro, Topbooks/Instituto Fernando Braudel, 2006.

Piancastelli, Marcelo, Boueri, Rogério & Lima, Edilberto P. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: Rezende, Fernando (coord). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2006.

Qian, Yingyi & Weingast, B.R. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11 (4), pp.83-92, 1997.