

Federalismo brasileiro pelo prisma da OCDE

José Roberto R. Afonso

Economista, professor do IDP e pesquisador do CAPP/
Universidade de Lisboa e GV Europa

Leonardo Ribeiro

Analista do Senado, foi pesquisador visitante
da Victoria University, Melbourne

A pandemia internacional da Covid-19 colocou algumas federações em xeque, ou em choque, sobretudo aquelas mais descentralizadas onde governos subnacionais atuaram de forma decisiva na gestão da saúde pública. Com governos estaduais e municipais assumindo a dianteira no combate à Covid-19, a situação no Brasil foi exacerbada até o ponto de levantar a hipótese de uma inversão da lógica original do regime federativo brasileiro baseado em regras impostas “de cima para baixo”.¹

É interessante nesse contexto atualizar um diagnóstico geral sobre o estado da arte da Federação brasileira, inclusive em perspectiva comparativa internacional. Nessa esteira, a OCDE² analisou a gestão fiscal dos governos subnacionais em distintos países a partir das regras fundamentais que vigoram em cada nação. A análise avaliou as normas do regime federal com base nos seguintes indicadores: autonomia, responsabilidade, codeterminação e estrutura orçamentária.

O indicador autonomia captura o poder dos governos subnacionais conduzirem a própria política fiscal na área da tributação, gastos,

empréstimos e orçamento. Com relação a esse atributo, a pesquisa avaliou a capacidade de legislar e arrecadar os próprios tributos, a competência privativa para realizar gastos, o grau de liberdade para tomar empréstimos no mercado e o poder de se estabelecer as próprias regras fiscais e orçamentárias.

No quesito responsabilidade, mede-se como os governos subnacionais arcam com as consequências na gestão fiscal. Ou seja, em que sentido podem afetar a posição fiscal do setor público com resultados fiscais insustentáveis. Probabilidade de falência ou socorros financeiros e a dimensão dos mecanismos de transferências e equalização do governo central são fatores avaliados nesse indicador.

A codeterminação é o indicador utilizado para avaliar até que ponto os governos subnacionais podem moldar a formulação de políticas fiscais do governo geral.³ Em outras palavras, se refere ao escopo de influência dos governos subnacionais na gestão fiscal do país por meio de canais como o Parlamento ou a Suprema Corte, por exemplo.

A estrutura orçamentária é também atributo relevante que foi

adotado para caracterizar o modelo federativo de cada país, medindo-se a robustez do arcabouço de regras, processos e procedimentos de gestão fiscal capazes de restringir a discricionariedade da política fiscal. A quantidade, a qualidade e a forma das regras fiscais numéricas e procedimentais, bem como a existência de conselhos fiscais, foram elementos analisados para quantificar esse indicador.

Esses quatro atributos analisados pela OCDE – autonomia, responsabilidade, codeterminação e robustez da estrutura orçamentária – variam bastante entre os diversos modelos de federalismo adotados nos 15 países analisados. Contudo, a pesquisa conseguiu agrupar os países, por meio de *cluster*, em dois tipos de modelos: descentralizado e integrado.

Na tipologia adotada pela OCDE, o federalismo fiscal é considerado descentralizado quando os governos subnacionais apresentam elevadas autonomia e responsabilidade fiscal, baixo grau de codeterminação e estruturas orçamentárias pouco robustas. De outra forma, os modelos em que governos subnacionais se apresentam com baixa autonomia

e responsabilidade fiscal, mas com elevada codeterminação e robusta estrutura orçamentária, representam um sistema federativo tido como integrado (ou de cooperação).

Nessa conceituação da OCDE, o estudo sugere que o modelo federativo brasileiro é do tipo integrado, assemelhando-se nesse sentido com o regime adotado na Espanha, Alemanha, Itália, África do Sul, Bélgica, Índia e Áustria. Em outro grupo estão os países tidos como mais descentralizados – Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Argentina e México. O gráfico 1 sintetiza a tipologia estabelecida pela organização.

Com relação à autonomia, o estudo indica que os governos subnacionais no Brasil – quando comparados aos de outras federações – apresentam autonomia fiscal maior do que a observada em países como Espanha, Índia, África do Sul, Alemanha e Rússia. No entanto, essa autonomia se apresenta com menor intensidade quando medida em relação a federações consolidadas em países como Estados Unidos, Suíça, Canadá – México e Argentina para citar dois países da América Latina.

A elevada participação das transferências intergovernamentais no Brasil indica possíveis restrições no campo da autonomia fiscal, ainda que esse tipo de leitura deva ser complementada com uma abordagem mais aprofundada no tocante às condições para aplicações dos recursos tributários – no caso brasileiro, por exemplo, a Constituição veda que sejam exigidas vinculações, salvo as que ela mesmo determina como de caráter geral (aplicação mínima em ensino, saúde pública e pagamento da dívida ao Tesouro). O

Os estados mais pobres do país são bastante dependentes das transferências do governo central, indicando reduzida capacidade fiscal própria

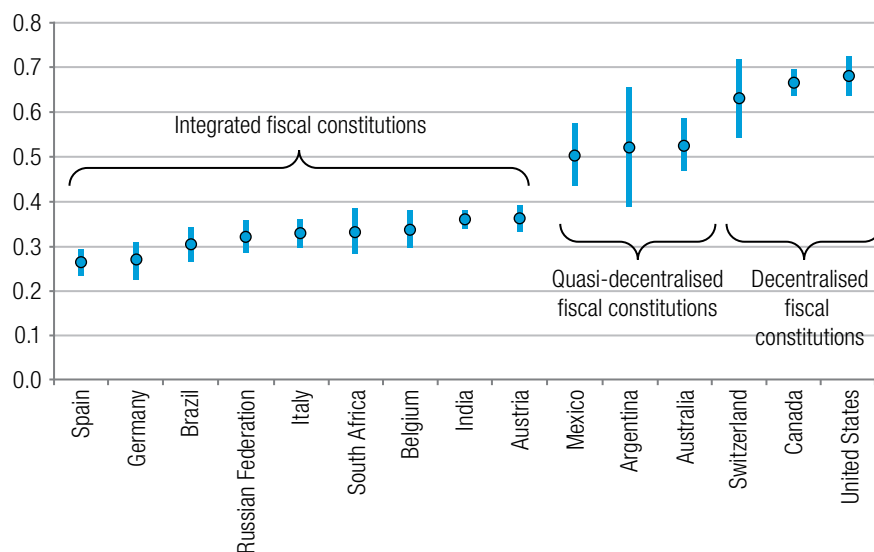
gráfico 2 indica que tais transferências representam parcela importante da carga tributária disponível no nível subnacional, especialmente na esfera municipal.

No caso dos estados, a participação menor na carga tributária após as transferências constitucionais obri-

gatórias decorre em boa medida do saldo líquido considerando as transferências que são realizadas pelos estados aos municípios. No entanto, o gráfico 3 mostra que os estados mais pobres do país são bastante dependentes das transferências do governo central, indicando reduzida capacidade fiscal própria.

No lado do gasto público, algumas regras definidas pelo Congresso Nacional podem sugerir também restrições no campo da autonomia fiscal dos governos subnacionais. É o caso, por exemplo, do regime jurídico único para contratação de servidores públicos de todas as esferas de governo, do piso salarial nacional para os profissionais do magistério e das vinculações constitucionais de receita a gastos com saúde e educação. Mais ainda, a legislação brasileira proíbe a emissão de títulos públicos, assegurando também ao Ministério da Economia competência para autorizar opera-

Gráfico 1 Modelos federativos integrados ou descentralizados



Fonte: OCDE, 2016.

ções de crédito realizados com base na verificação de limites e condições preestabelecidas pela legislação.⁴

Os governos subnacionais no Brasil também apresentam reduzido grau de responsabilidade fiscal segundo o estudo da OCDE. Nesse prisma, algumas características do regime fiscal brasileiro podem ter contribuído para essa visão dos especialistas da organização sobre a responsabilidade fiscal no nível subnacional. Ainda que a Constituição brasileira apresente dispositivos que buscam impedir que um ente federativo socorra financeiramente outro, cabe lembrar dos diversos planos de auxílio financeiro promovidos pelo governo federal para equilibrar as contas públicas dos governos subnacionais.⁵

Porém, a responsabilidade fiscal dos governos subnacionais no Brasil pode estar comprometida à medida que as principais regras fiscais que orientam as políticas públicas dos governos subnacionais são estabe-

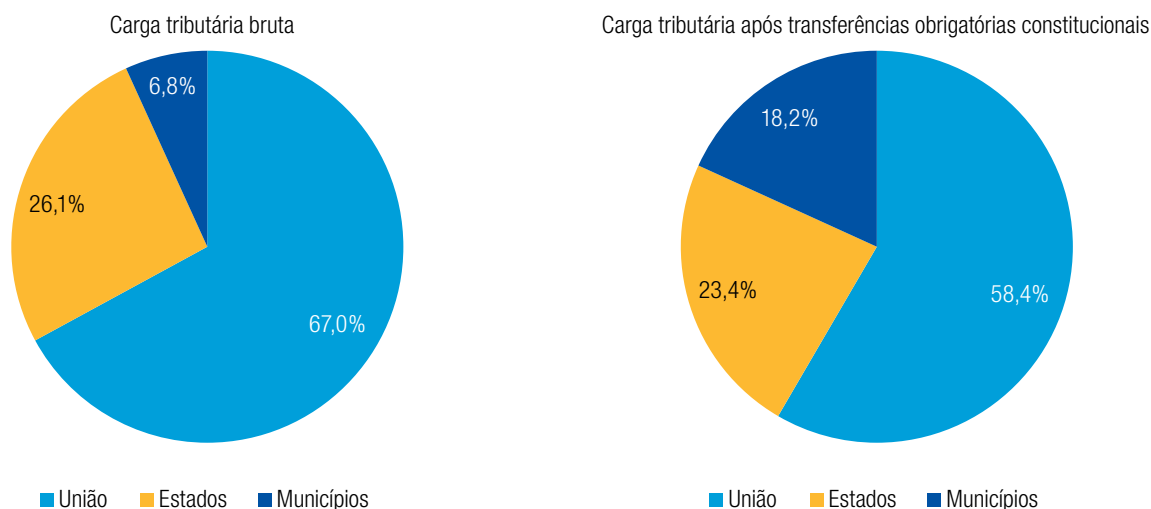
A robustez do arcabouço de regras e procedimentos na área fiscal foi um critério adotado pela OCDE para caracterizar nosso modelo federativo como integrado

lecidas pelos poderes nacionais Legislativo e Executivo. Ao impor as regras de governança fiscal de cima para baixo, o nível central estaria assumindo parte da responsabilidade, criando assim risco moral e outras distorções em matéria de fiscalização – sabe-se que no Brasil os limites e as condições impostas pelo gover-

no federal em programas de ajuste de contas subnacionais nem sempre são cumpridos.

Outra característica do federalismo fiscal brasileiro, na visão da OCDE, é o seu elevado grau de codeterminação: governos subnacionais interferem na política fiscal do setor público por meio de canais institucionais. No caso brasileiro, essa influência é observada em dois caminhos: Poder Legislativo federal e via judicial. Por um lado, os governos subnacionais influenciam significativamente o processo decisório do Congresso Nacional em matérias da área fiscal, em especial via renegociação de dívidas públicas e socorros financeiros. Já o STF decidiu em diversas ocasiões a favor dos governos subnacionais quando a matéria envolve conflito federativo na área fiscal. Entre 1988 e 2017, foi acionado 472 vezes pelos estados contra a União em matérias fiscais, decidindo a favor dos estados em 92,6% das vezes.⁶

Gráfico 2 Distribuição da carga tributária bruta e após transferências constitucionais obrigatórias, em 2019



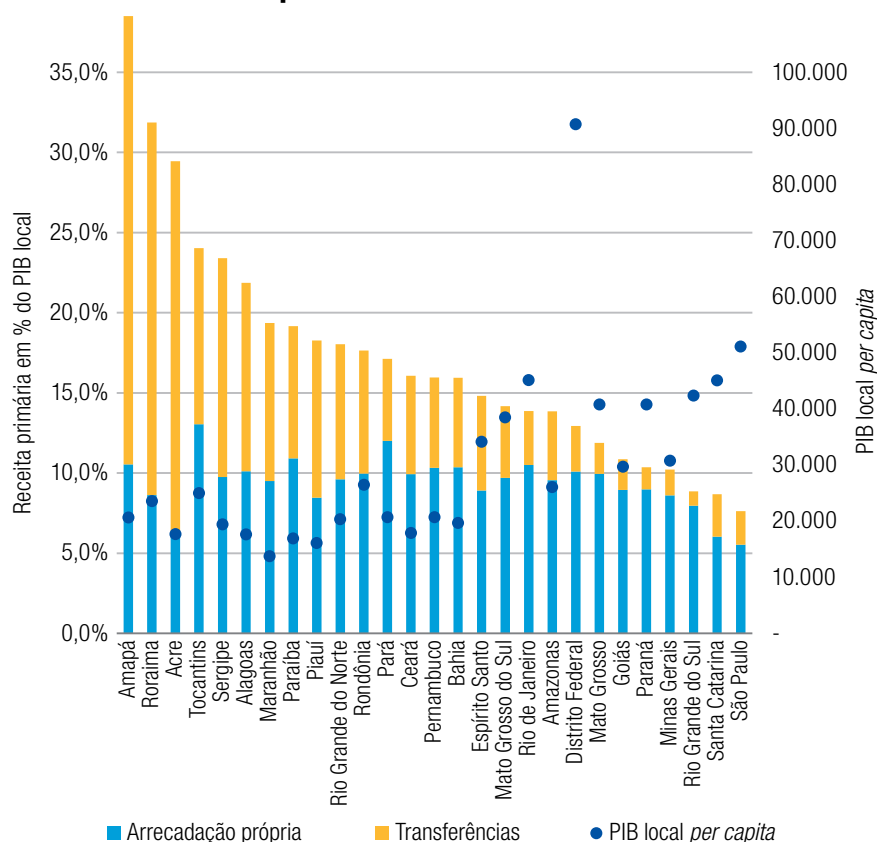
Fontes: Receita Federal do Brasil (RFB) e STN.

A robustez do arcabouço de regras e procedimentos na área fiscal foi um critério adotado pela OCDE para caracterizar nosso modelo federativo como integrado. Não faltam normas específicas de controle fiscal previstas na Constituição Federal e na LRF para restringir a discricionariedade da política fiscal dos governos subnacionais.⁷ Esse sistema de controle fiscal apresenta regras permanentes para impor controle sobre a criação de despesas obrigatórias e renúncias fiscais, para vedar a realização de operações de crédito que excedam o montante de despesas de capital (regra de ouro) e para definir metas de resultado primário, teto de gastos e limites de endividamento.

É inegável que esse arcabouço normativo no Brasil apresenta problemas de conformidade (*compliance*) em decorrência das deficiências na qualidade dos relatórios de monitoramento fiscal.⁸ Na prática, observava-se pouca efetividade do controle na medida em que as condições impostas pelo governo federal em programas de ajuste de contas subnacionais não são cumpridas e nem todos os estados e municípios cumprem suas obrigações de transparência e prestação de contas.⁹

Conclui-se que o estudo da OCDE classifica o federalismo fiscal brasileiro como integrado, ou de cooperação, sem entrar em análises mais aprofundadas sobre o funcionamento do regime fiscal no Brasil. Contudo, entendemos que a cooperação entre os níveis de governo e os poderes que formam o Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário – seja um aspecto essencial para o bom funcionamento da gestão fis-

Gráfico 3 Receita bruta* e PIB local per capita, por estado – em 2019



*Receita sem descontar transferências obrigatórias para municípios.
Fonte: Elaboração própria com base nos dados da STN/PAF e do IBGE.

cal. É possível dizer que a cooperação intergovernamental é a espinha dorsal do federalismo na medida em que as normas aprovadas pelo Legislativo nacional, as políticas públicas implementadas pelo Executivo federal e as decisões tomadas pela Suprema Corte, influenciam de maneira significativa a *performance* da política fiscal dos governos estaduais e municipais.

³Ver Hooghe *et al.*, 2008.

⁴Ver Afonso e Ribeiro, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339302598_Descoordenacao_fiscal_na_Federacao_brasileira.

⁵Ver Mendes, 2020. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados-40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf>.

⁶Echeverria e Ribeiro, 2018. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/249>.

⁷Instituição Fiscal Independente. Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/politica-economica/pesquisa-academica/alguns-principios-para-desenhar-regras-fiscais>.

⁸Ver FMI, 2017, e Afonso e Ribeiro, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3hqouRd> e <https://bit.ly/3vGYvxp>, respectivamente.

⁹Secretaria do Tesouro Nacional, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3sruDTA>.

¹Ver entrevista de Afonso, na *Revista Comsefaz*, n. 3. Disponível em: <https://tinyurl.com/yd84t8j5>.

²O estudo está disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-constitutions-an-empirical-assessment_5jrjctxp8r-en.