

# **CONFLITOS E INSTITUIÇÕES. REFORMA FISCAL EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA**

*Basilía Aguirre<sup>1</sup>*

## **Resumo**

O intuito principal deste texto é o de discutir os enfoques teóricos que seriam mais apropriados para o encaminhamento da questão da reforma fiscal num ambiente federativo. A partir disto identificar delineamentos que seriam proveitosos para o entendimento do processo de reformas fiscais que incluem mudança constitucional. Apesar do texto ter como ponto de referência as questões relacionadas à reforma fiscal, não é seu intuito maior apontar qual deveria ser o desenho mais apropriado da estrutura fiscal que, deveria ser o resultado da reforma. Antes, estamos interessados em discutir quais os possíveis resultados que podem surgir a partir do ambiente no qual a reforma pode ocorrer, mesmo porque, como discutiremos adiante, estes resultados são um elemento importante a direcionar o próprio processo decisório em questão.

## **INTRODUÇÃO**

O intuito principal deste texto é o de discutir os enfoques teóricos que seriam mais apropriados para o encaminhamento da questão da reforma fiscal num ambiente federativo. A partir disto identificar delineamentos que seriam proveitosos para o entendimento do processo de reformas fiscais que incluem mudança constitucional. Apesar do texto ter como ponto de referência as questões relacionadas à reforma fiscal, não é seu intuito maior apontar qual deveria ser o desenho mais apropriado da estrutura fiscal que, deveria ser o resultado da reforma. Antes, estamos interessados em discutir quais os possíveis resultados que podem surgir a partir do ambiente no qual a reforma pode ocorrer, mesmo porque, como discutiremos adiante, estes resultados são um elemento importante a direcionar o próprio processo decisório em questão.

A justificativa principal para este enfoque encontra-se no passado recente do encaminhamento das discussões sobre reforma fiscal no Brasil. Desde aproximadamente 1992, quando consolidaram-se os efeitos das mudanças fiscais introduzidas pela Constituição de 1988, que o assunto da reforma fiscal ganhou destaque nos meios acadêmicos, políticos, produtores, burocráticos, entre outros. Muitas propostas vieram à tona, sendo que algumas continuam na mesa, enquanto, outras, de quando em vez, são ressuscitadas<sup>2</sup>. Muitos grupos tem demonstrado interesse, sendo que alguns até tem mobilizado esforços no sentido da discussão, o próprio Governo Federal ao longo de todo o mandato presidencial atual tem reiterado sua intenção de implementar uma reforma fiscal. O que efetivamente ocorreu, no entanto, foi que a discussão na arena competente, leia-se o Congresso Nacional, nem ao menos teve início. Tudo isto apesar de fortes indícios da existência de um conjunto de interesses, supostamente suficiente, para pelo menos encaminhar a discussão relativa à negociação das mudanças que deveriam e/ou poderiam ser introduzidas. Este cenário evidencia fortemente a dificuldade do encaminhamento do decisões que tem que ser tomadas na esfera coletiva. Conjuntos de interesse divergentes podem, em determinadas circunstâncias, determinar o engessamento de processos de negociação. Vemos, portanto, que temos aqui um objeto de pesquisa, ou seja, porque no Brasil os grupos interessados na reforma fiscal não conseguem dar encaminhamento a seus projetos?

Este tema pode ser melhor estudado com o auxílio de alguns enfoques teóricos que, usualmente, não são utilizadas pelos economistas, mas, que foram, na maioria das vezes, desenvolvidos por economistas, alguns dos quais de competência largamente reconhecida. As linhas de análise que serão utilizadas por este trabalho podem ser agrupadas nos seguintes conjuntos: teoria da ação coletiva, nova economia institucional (NEI) e economia constitucional ou escolha pública. Este conjunto de enfoques, como será percebido posteriormente, permite o tratamento de situações de impasses e/ou resistência à mudança de forma a trazer luz sobre quais os elementos relevantes para análise e, desse modo, produzir subsídios mais adequados para a resolução dos problemas.

---

<sup>1</sup> USP/FEA/FIPE, e-mail: basil@usp.br

O trabalho está subdividido como se segue. Na primeira parte discute-se as contribuições dos enfoques teóricos que serão utilizados. Nesta seção, uma atenção especial será dada à capacidade de tais enfoques de tratar dos problemas da mudança institucional. Na segunda parte, exploramos a questão das peculiaridades dos sistemas federativos no que se refere à mudança. A seguir, procuramos apontar quais os rumos que o estudo da mudança constitucional, que objetiva uma reforma fiscal, poderia adotar afim de que fosse produzido o melhor conjunto de conhecimentos para o embasamento do processo de reforma. Finalmente, apontamos para a necessidade de um estudo mais sistemático da relação ente as federações e suas normas de mudança institucional no que se refere à estrutura fiscal.

Deve ficar claro que este estudo não se pretende apresentar conclusões definitivas. Ele deve ser melhor classificado como um estudo exploratório que visa deixar clara a complexidade do assunto e indica a necessidade do acúmulo generalizado de informações que possibilitarão inferências mais acuradas.

## **I. AÇÃO COLETIVA, NEI E ESCOLHA PÚBLICA**

Mesmo vindo de tradições heterogêneas as teorias da ação coletiva, da NIE e da escolha pública sempre estiveram muito próximas uma vez que todas elas reconhecem a importância das relações sociais na determinação dos resultados econômicos. Na nossa percepção nenhuma das três por si só possui capacidade explicativa suficiente para tratar das questões de mudança institucional, contudo quando combinadas de uma forma particular com a ajuda de algumas outras contribuições estes enfoques podem representar um poderoso instrumento de análise.

Quais os elementos constantes deste enfoque que devem ser combinados para a análise da mudança institucional no caso da reforma fiscal. Em primeiro lugar, da teoria da ação coletiva temos que a existência de fortes interesses pessoais para a produção de um bem público não garantem sua oferta, uma vez que, os problemas relacionados à escolha conjunta invariavelmente envolvem o problema do carona. Nestes casos, como sugere Olson (1971), a provisão de bens públicos depende entre outras coisas do tamanho do

---

<sup>2</sup> Isto ocorre mais freqüentemente em períodos eleitorais como no caso da proposta do Imposto Único que

grupo engajado na ação coletiva. Grupos pequenos enfrentam pequenos problemas de coordenação e monitoramento de forma que a probabilidade da oferta do bem público se materializar é grande. Já no caso dos grupos grandes a indeterminação da oferta se manifesta em dois níveis. Por um lado, não se sabe se o bem será ou não produzido, por outro, não se pode concluir se, uma vez produzido, o bem será oferecido num nível Pareto ótimo.

A probabilidade da produção do bem vai depender do tipo de grupo com o qual se está trabalhando. Olson define três tipos de grupos: privilegiados, intermediários e latentes. O **grupo privilegiado** é aquele onde um dos participantes possui um benefício líquido suficiente para arcar sozinho com o custo de produção do bem. No **grupo intermediário** nenhum indivíduo tem o incentivo para produzir sozinho o bem, mas, a ausência de um será notada pelos demais. Finalmente, o grupo latente caracteriza-se pelos membros não terem incentivo para a produção do bem isoladamente e por a ação de um não ser percebida pelos demais. A condição necessária para a produção do bem coletivo varia segundo grupo. Nos grupos privilegiados os bens coletivos serão provavelmente produzidos independentemente que qualquer condição, a própria natureza do grupo é a condição. O grupo intermediário só será capaz de produzir um bem coletivo se houver organização interna. Já os grupos latentes só conseguirão concretizar a oferta de um bem coletivo quando houverem incentivos seletivos. Tais incentivos coletivos podem ser positivos ou negativos. Os positivos envolvem algum tipo de recompensa, seja material ou não, como por exemplo, aceitação social, reconhecimento. Os negativos, por sua vez, requerem algum tipo de coerção<sup>3</sup>. De um modo geral, podemos dizer que, quando Olson classifica seus grupos de acordo com o grau de capacidade de ação coletiva ele está levando em consideração, principalmente dois tipos de custos: o **custo da organização** e o **custo da fiscalização**. Com isto ele nos equipa com um instrumental que oferece uma primeira aproximação para tratar a questão da escolha coletiva dada a existência do carona. Olson, no entanto, não leva

---

tem sido apresentada no horário eleitoral gratuito.

<sup>3</sup> Uma situação de coerção *...occurs when one man's action are made to serve another man's will, not for his own but for the other's purpose*. Hayek, 1960, pp. 133 Contudo, a coerção possui várias formas e níveis. Ainda segundo Hayek existem tipos de coerção que são previsíveis e/ou evitáveis. No caso do poder coercitivo do estado, alguns tipos de coerção são evitáveis, por exemplo não ser preso, não cometendo delitos puníveis por lei, outros não são evitáveis mas por serem previsíveis, não acarretam prejuízos maiores, como a taxação ou o serviço militar obrigatório, os indivíduos nestes casos podem planejar a forma que cumprir estas obrigações o que asseguram algum espaço de escolha próprio.

em consideração a incerteza existente numa ação coletiva e provavelmente este seja o ponto mais frágil de toda sua análise.

Esta lacuna é preenchida pelo enfoque da Nova Economia Institucional. Este enfoque salienta a importância da informação e dos custos de transação para as decisões econômicas. A inexistência da informação perfeita, pressuposta pela teoria neo-clássica, coloca uma série de incertezas que se refletem na existência dos custos de transação. Tais custos, de acordo com Eggertson (1990) podem ser resumidos em seis tipos, a saber:

- a) a **busca por informação** sobre a distribuição **dos preços e qualidade dos bens e serviços** e por compradores e/ou vendedores potenciais e pela informação relevante sobre seu comportamento e circunstâncias;
- b) a **barganha** necessária para encontrar a posição de compradores e vendedores quando os preços são endógenos;
- c) a realização de **contratos**;
- d) o **monitoramento** das partes contratantes para saber se elas obedecem os termos do contrato;
- e) o **fazer cumprir um contrato** e a coleta de prejuízos quando os parceiros falham em observar as obrigações contratuais;
- f) a **proteção dos direitos de propriedade** contra uma terceira parte. Por exemplo: piratas, governo

É a existência de tais custos que justifica a necessidade da definição o mais claro possível dos direitos. Desse modo, os direitos de propriedade são vistos pela NEI como a forma de reduzir as incertezas e com isto os custos associados às trocas. Os direitos de propriedade, portanto, são as instituições econômicas que aumentam a capacidade dos agentes formarem expectativas a respeito do rendimento esperado de um ativo. Eles não eliminam a incerteza, porém, eles permitem a construção de um mundo onde a calculabilidade seja minimamente possível.

Nas definições usuais de direito de propriedade e custos de transação via de regra trata-se da produção de bens privados. O problema assume novas dimensões quando trata-se de um bem coletivo. No caso de bens coletivos, às incertezas usuais sobre a confiabilidade entre as partes que estão negociando, soma-se a incerteza sobre a colaboração dos próprios parceiros. Desde modo, no caso dos bens coletivos teríamos além das instituições já largamente analisadas pela vertente dos contratos<sup>4</sup> da NEI, um outro conjunto de instituições voltadas para reduzir os riscos e incertezas decorrentes da ação coletiva. Sob

---

<sup>4</sup> Vide Willianson (1985) e (1996)

esta interpretação os incentivos seletivos de Olson podem ser entendidos como instituições que visam criar as condições para uma ação coletiva com sucesso, no caso da produção de bens coletivos.

Um outro elemento da NEI que pode ser utilizado na análise das ações coletivas é a hipótese da racionalidade limitada<sup>5</sup> e de uma estratégia satisfatória de ação. A partir de uma perspectiva crítica da teoria convencional supõe-se que, já que os agentes não possuem conhecimento perfeito, não é possível esperar que eles ajam no sentido de, necessariamente, maximizar seus objetivos, sejam eles satisfação ou lucro. Neste caso, ganha importância a idéia da estratégia satisfatória no lugar do equilíbrio maximizador. O ponto importante a ser salientado, nestas circunstâncias é o de que boa parte dos critérios para avaliação dos resultados de uma ação coletiva, derivados da análise tradicional, perdem utilidade. Uma vez que o sistema não leva necessariamente os agentes a encontrar uma solução de maximização, os resultados encontrados não podem ser avaliados de acordo com os critérios advindos de uma maximização tradicional. Neste caso, a avaliação terá que levar em consideração apenas a questão de se os resultados da ação foram do sentido de melhorar a posição das partes ou não, mas não de considerar se as partes fizeram o melhor que podiam fazer.

Este ponto aproxima estreitamente Willianson de Buchanan (1991) e (1975). Buchanan mostra uma preocupação explícita em demonstrar que existem dois níveis de análise na economia que são claramente distintos. Um deles, a Economia Constitucional, é a escolha entre restrições, enquanto o outro, a Economia Pós-Constitucional é a escolha entre bens e serviços, dadas as restrições. No primeiro nível de análise os indivíduos trocam sua liberdade pela expectativa de benefícios que advirão da renúncia. Sob este enfoque a Economia Constitucional difere da Economia Pós-Constitucional em, basicamente, dois pontos. Em primeiro lugar, na Economia Constitucional a escolha, que, continua sendo individual e que segue os preceitos do individualismo metodológico e a da escolha racional, não é mais realizada sob condições de escassez. Os indivíduos escolhem as regras que imporão limites aos seus respectivos comportamentos. Em função disto, segundo Buchanan a escolha não é mais pautada pelo paradigma da maximização, mas sim da troca. Ou seja, de algo semelhante à uma solução satisfatória e não maximizadora. Em segundo lugar, a

“escolha” coletiva é resultante do comportamento participatório dos membros individuais. Isto significa que não é possível derivar a escolha coletiva a partir da agregação, pura e simples, da ação dos membros individuais. Este ponto une Buchanan à Olson, principalmente, e não é a toa que são nestas passagens da obra de Buchanan que o problema do carona aparece.

Nesta trilha Buchanan explora a capacidade da teoria econômica em apresentar resultados tão definidos e conclusivos quanto os que são oferecidos pela teoria convencional ou ortodoxa. Em *The Limits Of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Buchanan argumenta, que, apenas quando a regra da decisão coletiva adotada é a da unanimidade, é possível fazer considerações inequívocas a respeito do resultado ser Pareto eficiente. Quando todos concordam com uma determinada decisão coletiva há fortes evidências para se supor que todos vão ficar melhor. Porém, em face dos problemas do carona, algumas pessoas podem ficar recalcitrantes quanto a se juntar a uma coletividade que toma decisões através da regra da unanimidade e em função disto pode ser necessário permitir que certas pessoas usufruam de benefícios maiores do que outras. Ou seja, pode haver espaço de negociação de compensações que permitam fazer com que todos concordem, ou fiquem em posições melhores. Ou dito de outra forma, a regra da unanimidade pode trazer resultados Pareto ótimo.

Contudo, a condição para o funcionamento da regra da unanimidade pode não ser aceita por um conjunto das pessoas que considera inaceitável o fato de alguns receberem tratamento diferenciado dos demais. A questão neste caso é que o princípio da ordem política coletiva seria violado desde o início. A solução seria a adoção da possibilidade da exclusão. Esta, contudo, traz uma outra classe de dificuldades lógicas representada pelo fato da exclusão do usufruto de um bem público envolver intrusão coercitiva dos direitos individuais, definidos independentemente da decisão sobre os bens públicos. A saída preferida por Buchanan para tal dificuldade é a da redefinição dos direitos dos indivíduos num contrato constitucional de forma a envolver a exclusão. Neste contexto a exclusão torna-se o imperativo a orientar os indivíduos a agirem cooperativamente e pode, se for necessário, requerer a negação de direitos privados de propriedade.(pag. 40-41)

---

<sup>5</sup> Vide Willianson (1985)

Neste ambiente a análise do contrato pós-constitucional pode ser feita dentro de um modelo totalmente voluntarista. É neste momento que um outro ponto de união entre Buchanan e a NEI aparece. A regra da unanimidade com os compromissos assumidos na fase constitucional seria uma boa forma de se garantir que apenas resultados Pareto eficiente fossem alcançados. No entanto, sob a regra de unanimidade, como tem sido discutido por vários estudiosos<sup>6</sup>, todos os participantes possuem poder de veto. Desta forma, esta regra coloca cada pessoa numa posição de barganha com cada uma das demais, o que impõe um custo de negociação que pode ser extremamente elevado. Este custo é, claramente, um tipo de custo de transação.<sup>7</sup>

Vemos, desta feita que as três abordagens relacionadas neste item estão intimamente relacionadas. Olson não se refere especificamente às instituições e regras, contudo quando tenta indicar como o problema do carona pode ser contornado em grupos grandes levanta a hipótese de incentivos seletivos que em última instância podem ser considerados instituições. Porém, ele não salienta a importância da falta de informação e da incerteza perfeita para a análise da ação coletiva. São os novos institucionalistas que ao enfatizar a importância dos custos de transação e da questão da definição clara dos direitos de propriedade que complementam a análise da ação coletiva. Isto porque, quando introduzida a incerteza, neste contexto, vem a público o carácter social das relações econômicas, muitas vezes mascarado pela não consideração das instituições. Finalmente, Buchanan ao separar a Economia Constitucional da Pós-Constitucional ele, ainda que didaticamente, salienta a importância da esfera política como elemento que influencia diretamente os resultados econômicos.

Neste ponto já se torna possível encaminhar a questão da mudança institucional. Este é um tema extremamente vasto e complexo. Provavelmente, o trabalho de North (1990) é o que existe de melhor para o tratamento do assunto. Desta fonte extraímos que a mudança institucional ocorre de forma extremamente lenta e cumulativa. É o percurso que depende dos eventos passados, o path dependence. Além disso, esta trajetória depende do acúmulo

---

<sup>6</sup> Vide Ostrom (1986)

<sup>7</sup> Para exemplificar sua afirmação Buchanan (1975) lembra que Wicksel estava tendendo a propor uma regra de maioria qualificada para as decisões de escolha fiscal, para contornar o problema colocado acima.



do conhecimento. Dada a inexistência de direitos de propriedade claramente definidos<sup>8</sup> a indução à ação pode ficar dependendo de uma maior clareza a respeito dos resultados possíveis e de suas probabilidades por parte dos indivíduos. Isto por sua vez depende do tempo e da experiência passada. Quando a margem de dúvida é muito grande a probabilidade da expectativa com relação a um determinado evento ser negativa costuma ser significativa. Esta é uma das explicações para o fato de jogos repetidos finitos (?) resultarem em soluções cooperativas.

Se por um lado, North procura distinguir os elementos que favorecem a mudança outros autores procuram explicar as resistências à mudança institucional. Entre estes podemos destacar: Kuram (1987), Mokyr (1992), David (1985). As explicações que aparecem nos trabalhos destes autores variam dos sunk costs, que, por sua vez, estão nitidamente associados ao path dependence, à falsificação da preferência, que significa que os indivíduos escondem suas reais preferências para não serem marginalizados e com isso terminam por adotar atitudes muito mais conservadores do que fariam de outra forma. Contudo as circunstâncias tratadas por estes trabalhos são tão específicas que apenas marginalmente poderiam ser utilizáveis numa exploração do conservadorismo e do impasse em questões de mudança institucional envolvendo relações inter-governamentais. Por outro lado, estes enfoques não levam em consideração a existência de interesses divergentes, que como veremos na seqüência desempenham um papel central nas questões federativas. Sendo assim, retornamos a North que abre um espaço para que o assunto da mudança institucional seja discutido no âmbito do conflito.

North reconhece claramente que as instituições são regras de conduta que limitam a ação humana através da orientação ou da coação. Tanto o direcionamento da ação humana quanto a coação podem ser consideradas circunstâncias nas quais estão envolvidas relações de poder. O conceito de poder não é um conceito claramente definido, seja na ciência política, seja na teoria econômica. Para evitar esta discussão podemos adotar a definição de Bartlet (1989) para quem o poder é: *The ability of one actor to alter the decisions made and/or welfare experienced by another actor relative to the choices that would have been made and/or welfare that would have been experienced had the first actor not existed or acted.* (pp. 30)

---

<sup>8</sup> O que é o mesmo que dizer que não existe informação perfeita, pois, caso contrário, os direitos de propriedade seriam cristalinos.

Transpondo o conceito para situações de ação e barganha coletiva temos que em situações de conflito, onde interesses divergentes de grupos se confrontam, a habilidade de um determinado grupo em alterar as decisões e/ou o bem estar de outro grupo configuraria uma situação de poder. A partir desta perspectiva nossa tarefa, portanto, seria a de **mapear as situações onde os conflitos ocorrem e, onde, através da adoção de instituições as soluções de harmonização se desenvolvem, a partir de determinadas relações de poder.**

Como é possível perceber a proposta não é uma tarefa simples. Ela requer um mínimo de sistematização para que seja tratável. Uma alternativa para tanto é o esquema proposto por Ostrom (1986). Segundo esta autora as instituições são antes de mais *nada ...the result of implicit or explicit efforts by a set of individuals to achieve order and prediction within defined situations by (1) creating positions; (e.g., member, convener, agent, etc. (2) stating how participants enter or leave positions; stating which actions participants in these positions are required, permitted, or forbidden to take; and (4) stating which outcomes participants are required, permitted, or forbidden to affect.* (pp. 5) Desta forma a análise das instituições requer a definição de dois conjuntos de fatores. De um lado, devemos adotar um modelo do indivíduo, de outro devemos possuir o que a autora chama de estrutura da situação da ação. O **modelo do indivíduo** deve levar em consideração os seguintes elementos: (1) como indivíduos processam as informações; (2) como eles atribuem valor às ações e aos resultados; (3) como eles selecionam as ações; e (4) quais os recursos disponíveis. De uma perspectiva simplificadora podemos assumir, pelo menos temporariamente, o modelo da escolha racional que é um modelo passível de adoção. Neste, os recursos disponíveis seriam a restrição orçamentária, enquanto que os três primeiros elementos estariam todos eles contidos pela função de utilidade.

Já a **estrutura da situação da ação** é a definição dos limites dentro dos quais os indivíduos se movem. Esta é composta por seis fatores: (1) o conjunto de **posições** a ser possuído pelos participantes; (2) o conjunto de **participantes** em cada posição; (3) o conjunto das **ações** que os participantes em cada posição podem tomar em cada nóculo da árvore decisória; (4) o conjunto de **resultados** que os participante conjuntamente afetam através de suas ações; (5) o conjunto de **funções** que mapeam os participantes e as ações aleatórias nos nóculos

decisórios em direção a resultados finais ou intermediários e; (6) os **custos e benefícios** atribuídos às ações e aos resultados.

Conjugando o modelo do indivíduo com a estrutura da situação da ação temos o que Ostrom chama de **arena de ação**. Para cada possível a combinação de várias configurações dos seis elementos da estrutura da situação da ação com as várias configurações dos quatro elementos do modelo do indivíduo teremos uma específica arena de ação. É fácil perceber que mesmo supondo que o modelo da escolha racional seja o modelo do indivíduo, podemos obter uma gama bem variada de arenas de ação.

Este enfoque além de organizar os eixos da problemática da reforma permite desenvolver um instrumental analítico de extrema valia em estudos comparados.

Neste ponto a análise não pode mais caminhar sem considerar explicitamente as condições da questão em foco. A análise da reforma fiscal, assim como de qualquer outro assunto que envolva decisões coletivas não pode deixar de considerar explicitamente as contribuições dos enfoques apontados acima. O problema é que a combinação destes enfoques introduz tamanha riqueza na análise que a torna muito mais complexa do que já era dentro dos marcos tradicionais da teoria econômica. Para dar continuidade à discussão passamos a considerar as especificidades das questões fiscais federativas.

## **II. QUESTÕES FISCAIS FEDERATIVAS: ALGUMAS ESPECIFICIDADES**

As questões fiscais das federações são em muitos sentidos diferentes das de nações unitárias. Não é por acaso que na literatura de finanças públicas existe um importante capítulo dedicado ao chamado federalismo fiscal. Porém, como foi salientado em um outro artigo<sup>9</sup> a teoria do federalismo fiscal não nos auxilia muito hoje em dia. Em parte, por sua forte dose normativa, em parte, por sua incapacidade de tratar simultaneamente os problemas básicos das finanças públicas, a saber: alocação, distribuição e estabilização, esta teoria a insatisfação com esta teoria tem crescido<sup>10</sup>. No entanto é, principalmente, por

---

<sup>9</sup> Aguirre e Morais (1997)

<sup>10</sup> Bird, (1986)

desconsiderar a dinâmica de motivações, interesses e objetivos das várias partes envolvidas que esta teoria tem se tornado cada vez menos utilizada.

Por sua vez, o crescente reconhecimento da importância das instituições tem levado inclusive organismos, que outrora trabalhavam baseados em fortes convicções normativas a respeito de como melhorar o desempenho dos mercados, a adotarem posições mais conciliatórias no que se refere às prescrições de política econômica<sup>11</sup>. O reflexo disto é que passa-se a observar mais detidamente as instituições e organizações específicas de cada ambiente institucional.

No caso das federações alguns elementos devem ser anotados deste o início de qualquer discussão sobre finanças federativas. O primeiro elemento a ser levado em consideração é que federalismo significa procurar a **unidade** dentro da **diversidade**. De acordo com Elazar (1987): *Federalism has to do with the need of people and polities to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities. It is rather like wanting to have one's cake and eat it too.*(pp. 33) Temos portanto dois sub-elementos chave: propósitos comuns e diferentes identidades. Entre os propósitos comuns mais frequentes encontramos: o ideal de uma nação forte, a construção de um mercado amplo, a obtenção de economias de escala, a busca por uma participação política mais representativa, entre outros. Estes interesses comuns são igualmente encontrados onde o federalismo não existe. O fator distinto no federalismo, é que estes objetivos, de uma forma ou de outra, terão que respeitar a diversidade inerente a uma determinada coletividade.

Isto nos remete ao segundo elemento a ser considerado. Necessariamente, quando trata-se de questões federativas, trata-se também de questões de **conflito**. Não que em sistemas unitários os conflitos deixem de existir. Porém, eles possuem um carácter específico nos sistemas federativos. A existência de diversidade implica na existência de interesses regionais que podem ser divergentes. Contudo, isto não significa que o sucesso de uma estrutura federal deva ser medido pelo grau de eliminação de conflito alcançado. Como bem colocou Gagnon (1993), ele deve ser medido pela sua capacidade de *regulate and*

---

<sup>11</sup> Vide por exemplo Schiavo-Campo (1994)

*manage such conflicts.* (pp18).<sup>12</sup> Nesta trilha, o federalismo pode ser concebido, ainda de acordo com Gagnon, como um artifício para estabelecer instituições viáveis e relações flexíveis capazes de facilitar a resolução do conflito nas relações entre estados e promover a cooperação entre comunidades.

O terceiro elemento que deve ser trazido à baila é o apontado por Chapman (1994). Segundo este autor: *Federations are the consequence of reflection and choice by individuals endeavoring to facilitate through a political order the working out of a mutually acceptable relationship within a family of independents.* (pp. 72) Esta perspectiva indica que federações são construções da **escolha individual** e coloca três elementos fundamentais da análise das federações e do federalismo. O primeiro, relaciona-se ao tipo de escolha individual com o qual estamos tratando. O segundo, ao fato de ser uma escolha individual de alguma forma influenciada pelas escolhas dos demais indivíduos o que coloca explicitamente a questão da inter-relação entre as escolhas. O último, que sugere a existência de uma busca de harmonização, de cooperação.

As federações são realidades que a teoria da ação coletiva tem muita dificuldade de explicar. Na busca de seus interesses próprios os indivíduos, cada um isoladamente, nunca iria trabalhar efetivamente para criar uma federação. O fato da recompensa individual ser muito pequena em relação ao benefício total, associado ao tamanho do grupo em questão, inibiria a maior parte dos indivíduos de encetar um esforço consciente no sentido de construir uma nação a partir de partes tão diversas, na medida em que cada um estivesse orientado exclusivamente por interesses pessoais. A questão crucial que se coloca, e que Olson sugere em partes de sua obra, refere-se à identificação dos incentivos seletivos que teriam dado margem ao surgimento e a manutenção de uma particular federação. Ou ainda, colocado de uma perspectiva econômica, o que induziria os indivíduos a arcarem com o custo de manter uma estrutura federativa produtora de bens coletivos, entre eles uma nação federativa? Esta pergunta desdobra-se em outras mais importantes para a problemática atual

---

<sup>12</sup> É interessante observar que a teoria do federalismo fiscal tem embutida a idéia da garantia da diversidade quando sugere que as localidades devam ter autonomia para atender as demandas de seus moradores, mas a idéia da homogeneidade que perpassa a questão distributiva já não possui um apelo tão forte dentro desta teoria. Provavelmente a razão desta incapacidade da teoria em tratar um aspecto tão importante da questão esteja associada à sua negação da existência do conflito.

brasileira. Quais os impostos que são aceitáveis em cada nível de governo? Como os custos da produção dos bens coletivos serão distribuídos entre os contribuintes? Que nível de governo deve oferecer cada bem coletivo?

Para tratarmos mais adequadamente estas questões vamos nos valer do esquema apresentado no item anterior.

### **III.FEDERAÇÕES E MUDANÇA INSTITUCIONAL: DELINEAMENTOS DO ESTUDO**

Como já foi apontado anteriormente muitas federações, hoje em dia, vivem a necessidade da reforma de suas estruturas fiscais. No caso brasileiro, uma série de fatores negativos tem sido apontados e continuam a exercer uma influência negativa no desempenho econômico da economia brasileira. Dentre os problemas mais discutidos podemos apontar: grandes desequilíbrios fiscais, tanto vertical quanto horizontal, que estão diretamente associados à questão da estabilização econômica, a chamada guerra fiscal, o problema da previdência social e a cunha tributária imposta à atividade econômica em função da estreiteza da base de arrecadação e dos impostos em cascata. Para cada um destes problemas é possível definir uma específica arena de ação. Cada uma destas arenas, obviamente, não são independentes e os processos que se desenvolvem em cada uma delas interagem formando uma dinâmica geral extremamente complexa. Desta feita, em primeiro lugar deveríamos mapear cada uma das arenas de ação.

Para cada uma das questões apontada anteriormente teremos que identificar o conjunto de elementos que conformam a arena da ação. Supondo que o modelo do indivíduo seja o da escolha racional e que os indivíduos são auto-interessados temos que identificar a estrutura da situação da ação. Neste caso, a primeira tarefa a cumprir é a definição dos participantes. Como sabemos a inflação crônica afeta de forma não homogênea grupos de indivíduos, num mesmo período e ao longo do tempo. Cada grupo de indivíduos, se corretamente identificado, possui um conjunto de interesses que pode ser considerado razoavelmente homogêneo dentro do grupo. Por outro lado, uma vez que o modelo do indivíduo é suposto ser o da escolha racional não precisamos nos preocupar com as atitudes e expectativas de cada indivíduo em relação aos desdobramentos do processo, procurando definir

determinados padrões majoritários de conduta<sup>13</sup>. Sendo assim, temos que identificar quais seriam os participantes. No caso da reforma fiscal seria razoável supor que os principais grupos envolvidos fossem: os partidos políticos, as burocracias federal e estadual, os vários grupos de interesse privado, tais como, exportadores, produtores de determinadas cadeias, comerciantes. É claro que dependendo do tipo da questão específica que estivesse sendo discutida poderíamos ter diferentes composições entre os grandes grupos listados, isto determinaria um espaço de negociação que pode ser extremamente fluído. O espaço de negociação por sua vez depende principalmente das duas seguintes variáveis: as posições e as ações dos participantes.

Quanto às posições deve ficar claro que nem todos os participantes, mesmo quando tem os mesmos interesses podem adotar as mesmas atitudes. O rol de ação possível de cada participante depende diretamente de sua posição. Por sua vez, as ações dos participantes são em última instância suas decisões que são configuradas por regras. Quando discutimos quais as ações que os participantes podem realizar em última instância estamos discutindo quais os limites de seus comportamentos, neste caso, estamos tratando tanto de regras formais quanto de regras informais.

Neste ponto, é útil utilizar a tipologia de regras proposta por Ostron. Segundo esta autora as regras podem ser agrupadas segundo as categorias que se seguem: **regras de posição**, que é o conjunto das posições e quantos participantes podem tomar parte de cada posição; **regras de limites**, que estabelecem como os participantes são escolhidos e mantêm suas posições e como as deixam; **regras de escopo**, que configura o conjunto de resultados que podem ser afetados e os incentivos externos e/ou custos assinalados a cada um; **regras de autoridade**, que é o conjunto de ações designadas a cada posição; **regras de agregação**, que são funções da decisão a ser usada em cada nóculo particular para mapear as ações no sentido dos resultados intermediários e finais; **regras de informação**, que são os canais de comunicação entre os participantes nas posições e especifica a linguagem e a forma da comunicação e, finalmente, **regras de resultados**, que representam os custos e benefícios

---

<sup>13</sup> Note que caso o estudo pretenda ser o mais fiel possível à realidade estas questões devem estar presentes. Além disso, em determinadas situações pode ser interessante a introdução de certas características individuais, quanto às expectativas que auxiliassem a compreensão da questão.

que devem ser distribuídos entre os participantes nas posições. Cada um destes conjuntos estabelecem os territórios nos quais as decisões podem tomar lugar e sua interseção determina o âmbito do processo decisório.

No caso da reforma fiscal as posições são as mais variadas possíveis. Elas vão desde o cidadão comum até o Presidente da República, no caso brasileiro. Cada uma destas posições possui um conjunto de decisões possíveis e suas respectivas regras de acesso, número de ocupantes, etc. Um mapeamento completo das posições mais influentes seria crucial para o encaminhamento da discussão.

Além do mapeamento dos participantes, das posições e das ações necessitamos ainda mapear as funções que são os procedimentos executivos dos participantes, os resultados, que podem possíveis e os custos e benefícios associados a cada um dos conjuntos dos elementos anteriores possíveis.

Como podemos perceber a estruturação da questão nestas bases pode oferecer um quadro extremamente rico de simulações sobre eventos prováveis, podendo até mesmo serem feitas inferências sobre o nível de probabilidade de cada um deles. De posse de uma estrutura analítica deste porte o estudo das mudanças institucionais torna-se mais sistematizado.

A outra grande vantagem deste enfoque é o de que ele permite que sejam realizadas comparações mais acuradas a respeito do ambiente institucional de comunidades diversas. No caso do estudo da reforma tributária em federações um instrumental analítico deste tipo seria de grande importância dada a diversidade de situações existentes entre as federações que existem. A utilização de tais enfoques por sua vez sugere a aplicação de estudos comparados internacionais que procuram juntar evidências a respeito de que conjuntos de elementos podem indicar a prevalência de resultados de determinado tipo. A principal vantagem destes estudos para o caso de reforma fiscal é que um grande conjunto de países, ao longo das décadas de 80 e 90, exibiu experiências variadas de encaminhamento de processo de decisão sobre novas estruturas fiscais. Isto denota que em termos gerais estes países tinham um problema em comum, a saber a necessidade de reestruturação do arcabouço fiscal em função de uma série de imperativos que advinham tanto do front interno quanto do externo. O imperativos mais homogêneos entre países foram, certamente,



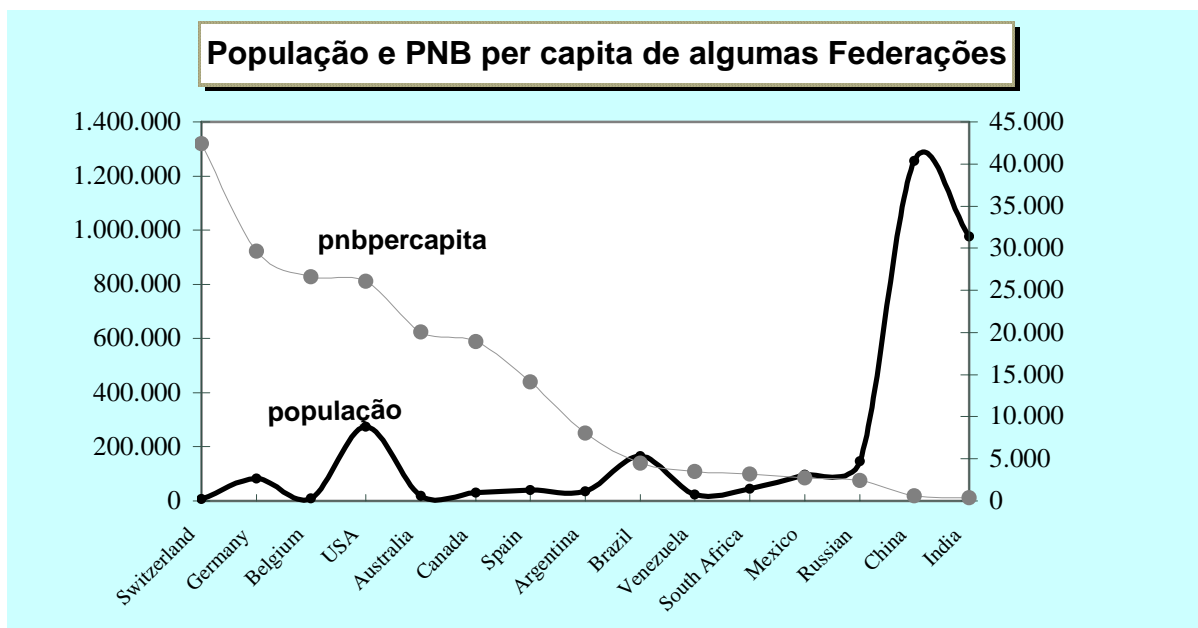
aqueles relacionados ao processo de globalização. Dentre estes destacam-se a busca do aumento da competitividade, a necessidade de promover integrações regionais, pressões da parte de organismos internacionais pela simplificação, desburocratização e desoneração da estrutura tributária, assim como, pela redução do papel do estado em várias economias. Por outro lado, demandas internas, estas mais heterogêneas entre países, também desempenharam papel crucial no sentido de mudanças. O resultados alcançados também foram os mais variados possíveis. Neste caso, o que nos interessa é que, quaisquer que tenham sido os motivos e os resultados observados nestes países, eles estiveram às voltas com o encaminhamento da discussão da reforma tributária e este assunto ocupou tempo e recursos de segmentos importantes de suas respectivas populações. Temos, assim, um denominador comum a sugerir a adequação do estudo de comparação internacional. No entanto, este tipo de estudo, como quaisquer outros, possui suas fragilidades.

No caso de estudos internacionais comparados a grande fragilidade repousa nas circunstâncias específicas existentes em cada país selecionado que podem distorcer as conclusões às quais se chegue. Uma forma de minimizar este problema é selecionar um conjunto de países que tenham características semelhantes no que se refere à questão em pauta. Em sendo o assunto em pauta a reforma fiscal em ambientes federativos a escolha de países restringe-se consideravelmente. Existem aproximadamente 10 países federativos no mundo. Dentre estes alguns são muito pequenos, como a Suíça e a Bélgica, tanto em termos territoriais quanto populacionais. Outros são muito pobres como a Índia e a China. Outros estão entre os países mais ricos do mundo como a Suíça, os EUA, a Bélgica e a Alemanha.

No Gráfico I apresentamos a população e o PNB per capita de algumas federações mais conhecidas. Neste gráfico temos um conjunto extremamente diverso de países. As informações estão classificadas segundo o PNB per capita e como é possível observar o conjunto de países exibida tem PNB per capita que varia de US\$ 42.416,00 a US\$ 365,00<sup>14</sup>. Por outro lado, tomando-se a população temos que este conjunto apresenta países com população entre 1.255.091 e 7.325 milhões de habitantes. O que é possível concluir da observação do Gráfico I, excetuando-se Canadá e Austrália que possuem PNB per capita e população bastante próximos, é que seria muito difícil encontrarmos um conjunto de países

que possuísse as mesmas características gerais para que pudéssemos realizar comparações entre entidades mais homogêneas.

## Gráfico I



Fonte: Statistics Division of the United Nations Secretariat and International Labour Office.

No caso da comparação do Brasil com outras federações teremos que encontrar outros fatores a justificar a escolha de países. Este ponto será discutido mais adiante. Isto porque julgamos que o conjunto de regras que orienta o tipo específico de federalismo de um determinado país pode ser um fator mais importante para estabelecer comparações do que determinadas variáveis macroeconômicas. No entanto, a orientação oferecida pelo enfoque proposto reduz grandemente os problemas usualmente enfrentados pelos estudos comparados.

A outra vantagem trazida por este instrumental é a de tratar no mesmo pé de igualdade os eixos políticos e os econômicos. Neste sentido, este instrumento atende a reivindicação de Hishman (1970) que em *Exit, Voice e Loyalty* dizia ser importante, ... *demonstrate to*

<sup>14</sup> US\$ de 1995.

*political scientist the usefulness of economic concepts and to economists the usefulness of political concepts.* (pp. 19)

o mais importante a ser feito é a criação de canais de participação da população que permitam que as decisões tomadas o sejam no ambiente mais democrático possível, pois, apenas desta forma a reforma fiscal terá a possibilidade de ser um instrumento legítimo e duradouro do desenvolvimento econômico

#### **IV. BIBLIOGRAFIA**

AGUIRRE, B. E. MORAIS, M.R. (1997) *Questão Federativa no Brasil: O Estado das Artes*, São Paulo, **Revista de Economia Política**, vol. 17, nº 1 (65) janeiro-março

BARTLETT, R., (1989) *Economics and Power*

BIRD, R. (1986) *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto: Canadian Tax Foundation

BUCHANAN, J.M. (1975) *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. Chicago: University of Chicago Press

BUCHANAN, JAMES M. (1991) *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor: University of Michigan Press

CHAPMAN, R.J.K. (1994) *Structure, Process and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations*, in Michael Burgess and Alain-G. Gagnon, (Eds.) **Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions**, Toronto: University of Toronto Press

DAVID, P. (1985) *Clio and the Economics of QWERTY*, **American Economic Review**, 75, May, pp. 332-337

EGGERTSSON, T. (1990) *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge: Cambridge University Press.

ELAZAR, D.J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscalosa, Alabama: University of Alabama Press

GAGNON, A.-G. (1993) *The Political Uses of Federalism*, in Michael Burgess and Alain-G. Gagnon, (Eds.) **Comparative Federalism and Federation. Competing Traditions and Future Directions**, Toronto: University of Toronto Press

HAYEK, F.A. (1971) *The Constitution of Liberty*, Chicago: The University of Chicago Press

HIRSCHMAN, A. O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press

KURAN, TIMUR. (1987) *Preference Falsification, Policy Continuity and Collective Conservatism*. **Economic Journal**, 97, September, pp. 642-665

MOKYR, JOEL. (1992) *Technological Inertia in Economic History*. **Journal of Economic History**, 52, June, 325-38

NORTH, D. (199 ) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*

OLSON, M. (1971) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press

OSTROM, E. (1986) *An Agenda for the Study of Institutions*. **Public Choice**, 48 (1), pp. 3-25.

SCHIAVO-CAMPO, (1994) *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*, Chicago: World Bank Discussion Papers, n. 241

WILLIAMSON O.E. [1985], *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New-York, Macmillan, The Free Press, 450 p.

WILLIAMSON, O. E. [1996]. *THE MECHANISM OF GOVERNANCE*, OXFORD UNIVERSITY PRESS.