



البرازيل: الحفاظ على الانضباط المالي وسط الخصومات الإقليمية والاجتماعية

"فرناندو ريزيند"

تبنت البرازيل عام ١٩٩٤ خطة استقرار نقدية لم تنه عصر التضخم الكبير فحسب، بل كان لها تأثير عميق على الإدارة المالية الفدرالية. وقد كشفت العملة حديثة الاستقرار اختلال التوازن الهيكلي وأرغمت الإداريين الحكوميين على التوصل إلى تسوية ما لحساباتهم. وفي الاتحاد الفدرالي البرازيلي اللا مركزي إلى حد ما، تطلب تنفيذ الانضباط المالي إجراء تغييرات هامة في مؤسسات الدولة. فقد فرض قانون "الانضباط المالي" الذي تم سنه عام ٢٠٠٠ حدوداً على نفقات الموظفين وعلى مستوى مديونية الولاية والحكومة المحلية. وفي نفس الوقت، أثرت القيود

الصارمة على الموازنات التي فرضتها أهداف الاقتصاد الكلي من أجل استقرار الأسعار، على الحكم الذاتي دون القومي فيما يتعلق بإنفاق موارد الموازنة.

والياً يعتبر عدم المساواة الرأسية والأفقية في توزيع الموارد المالية، إلى جانب انخفاض مستوى الحرية في تخصيص الإيرادات على جميع المستويات الفدرالية، مصادر أساسية لعدم الكفاءة في الإنفاق العام. ونتيجة لردة فعل المواطنين تجاه الزيادات الإضافية في العبء الضريبي الإجمالي، فقد شجع الوعي المتنامي بالحاجة لمكافحة عدم الكفاءة وتحسين جودة استخدام الموارد العامة موجة جديدة من المطالبة بتركيز الجدل المالي على جانب النفقات في الموازنة. لقد اعتمد استقرار الأسعار، في بداية عصر الاستقرار النقدي، على المغالاة في تقييم العملة المستحدثة، الريال، ولكن الأزمات المالية الخارجية المتعاقبة التي ضربت الاقتصادات الناشئة، مثل المكسيك وجنوب شرق آسيا وروسيا في النصف الثاني من التسعينيات، أرغمت الحكومة البرازيلية على التخلي عن التحكم في أسعار الصرف عام ١٩٩٩ وتعويم العملة القومية في السوق. ومع حدوث التخفيض في قيمة الريال، أصبح الاستقرار النقدي يعتمد على الإدارة المسؤولة للحسابات المالية. وقد تم وضع سياسة جديدة تستهدف التضخم وحل الانضباط المالي محل سعر الصرف على أنه نقطة الارتكاز لتفادي التضخم.

وقد عزز دستور عام ١٩٨٨ الصلاحيات الضريبية دون القومية، وأنشأ نظاماً مالياً ثنائياً في محاولة لحماية السياسات الاجتماعية. فقد خلق موازنة اجتماعية ذات مجموعة محددة من الضرائب الفدرالية- المعروفة باسم "الإسهامات الاجتماعية" - والتي طلب من الحكومات دون القومية المشاركة فيها. إلا أن الأزمة الاقتصادية الناشئة لم تكن في صالح إيرادات حكومة الولايات والحكومة المحلية، والتي عانت إدارتها المالية كذلك من تأثير معدلات الفائدة المرتفعة على موازنتها. و كان على الحقوق الاجتماعية المتسعة، في ظروف الانضباط المالي الجديد، الاعتماد على القدرة الفدرالية على جمع المال الكافي لمواجهة الزيادة الحادة في الإنفاق الاجتماعي. وهكذا، ومن أجل تحقيق هذه الغاية، بدأت الضرائب الفدرالية الجديدة المخصصة للموازنة الاجتماعية في الارتفاع، مستهله مساراً أدى إلى عكس اتجاه اللامركزية المالية.

وإلى جانب تركيز صلاحيات الإنفاق في الجهة الفدرالية، فقد أدت الاستعانة بالإسهامات الاجتماعية لمواجهة الزيادة في الإنفاق الاجتماعي إلى نتائج سلبية على الاقتصاد والاتحاد الفدرالي. وقد خلق التأثير المتعاقب لتلك الإسهامات انعداماً في الكفاءة الاقتصادية وأضر بالتجارة الخارجية. أما بالنسبة للاتحاد الفدرالي، فقد

أدت الزيادة في المنح المشروطة إلى الإضرار الكبير في استقلالية الإنفاق دون القومي وزادت من اختلال التوازن الرأسي والأفقي بشكل خاص.

وقد أثر التوجه المعاكس لللامركزية المالية على الولايات بصورة رئيسية. وبالرغم من أن الولايات البرازيلية تتمتع بدرجة كبيرة من الحكم الذاتي الدستوري، إلا أن صلاحيات اتخاذ القرار لديها محدودة نسبياً. حيث تحدد الحكومة الفدرالية حدود قيام حكومات الولايات والحكومات المحلية بوضع معايير تطبيق وجمع الضرائب على السلع والخدمات؛ وتضع شروطاً تفصيلية تتعلق بالموازنات دون القومية؛ وتكاد لا تترك مجالاً في قوانينها للولايات في مجالات مثل المرافق العامة وحماية البيئة والتنقيب عن الموارد الطبيعية.

وحتى فيما يتعلق بالإنفاق، فإن درجة الحرية الممنوحة لحكام الولايات لتخصيص موارد الموازنة قد أصبحت شبه معدومة. حيث لا تترك الاستحقاقات والإيرادات المخصصة بالإضافة إلى النفقات اليومية عملياً أي أموال لتمويل الاستثمارات، وبما أن إمكانية الوصول إلى القروض هي محدودة للغاية، فإن قدرة الولايات على مواصلة سياسات التنمية قد تلاشت. بالإضافة إلى ذلك، فقد منع "قانون الانضباط المالي" سلطات الولايات والسلطات المحلية من اتخاذ إجراءات تؤدي إلى المزيد من النفقات بدون تحديد مصدر للتمويل أو اقتطاع مكافئ في النفقات الأخرى. لذلك فليس من قبيل المصادفة أن تلجأ الولايات إلى الوسيلة الوحيدة المتاحة لجذب المؤسسات الصناعية: الانخراط في منافسة ضريبية شرسة أصبحت أحد مصادر الخصومة بين الولايات البرازيلية.

أما الوضع فيما يتعلق بالنظام المحلي فهو مختلف تماماً؛ ذلك أن الحكومات المحلية في البرازيل تتمتع، في الواقع، باستقلال أكبر من ذلك الذي تتمتع به الولايات. فهي مؤهلة لتنظيم استخدام الأراضي البلدية وتوفير الخدمات الحضرية وفرض رسوم على الخدمات وتحديد معاييرها الخاصة لجمع الضرائب العقارية. وهي بشكل عام تتمتع باستقلال أكبر فيما يتعلق بموازناتها، حيث يأتي جزء كبير من إيراداتها من المنح ذات الأغراض العامة.

وتعطي آليات مشاركة الإيرادات التي ينص عليها الدستور الحق للبلديات في الحصول على ٢٢,٥٪ من ضرائب الدخل وضرائب التصنيع الفدرالية و ٢٥٪ من ضريبة القيمة المضافة في الولايات. ولكن المعايير المطبقة لتقسيم الحصة البلدية من الضرائب الفدرالية متحيزة إلى جانب البلديات الصغيرة وتعاقب المدن الحضرية الرئيسية، التي تشتمل على ربع السكان ولكنها تحصل على ١٠٪ فقط

من هذه الكمية. وقد أدت تلك التشوهات التي أصابت آليات مشاركة الإيرادات إلى وجود درجة كبيرة من عدم المساواة الأفقية في توزيع المال العام عبر أنحاء الاتحاد الفدرالي. حيث تتلقى الوحدات متناثرة السكان في مناطق الأمازون ووسط الغرب كميات من الأموال لكل فرد أكثر من تلك التي تديرها الولايات الشمالية الأكثر فقراً وازدحاماً بالسكان.

ونتيجة للاستقلال الممنوح للبلديات، فإن حكومات الولايات لا تستطيع تنسيق الاستثمارات وتوفير الخدمات الحضرية والاجتماعية عبر حدود الصلاحيات القانونية المحلية. كما أن العلاقة المباشرة المتزايدة بين الحكومة الفدرالية والبلديات، مع تحويل كميات كبيرة من الاعتمادات الفدرالية مباشرة إلى المحفظة المحلية، تُضعف قدرة الولايات على السيطرة على الأنشطة التي تحدث في أقاليمها. حيث يؤدي فرض البرامج من فوق والافتقار إلى التكامل والتنسيق إلى إهدار الموارد وارتفاع تكلفة الإنتاج والوصول غير المتساوي للخدمات العامة، إذ يحصل الفقراء المقيمون في البلديات

إن استمرار القيود الاقتصادية الكلية لفترة قادمة، ورد الفعل القومي تجاه زيادة العبء الضريبي الذي لا يسمح في المجال لفرض المزيد من الضرائب، فإن الدعوة لإجراءات تخفيض الهدر في استخدام موارد الموازنة في أنحاء البلاد تجد صدى لها في مختلف أنحاء البلد.

الأقل منحا على فوائد أقل مقارنة بالأشخاص الأفضل حالاً الذين يعيشون في بلديات غنية مالياً. إن استمرار القيود الاقتصادية الكلية لفترة قادمة، ورد الفعل القومي تجاه زيادة العبء الضريبي الذي لا يسمح في المجال لفرض المزيد من الضرائب، فإن الدعوة لإجراءات تخفيض الهدر في استخدام موارد الموازنة في أنحاء البلاد تجد صدى لها في مختلف أنحاء البلد. وعلى الرغم من ذلك، فإن اختلال التوازن الرأسي والأفقي والخصومات القوية التي تميز الاتحاد الفدرالي البرازيلي الحالي تجعل أي تقدم ملموس في هذا الاتجاه شديد الصعوبة بدون القيام بإصلاح كامل للفدرالية المالية البرازيلية.