

# GESTÃO FISCAL E POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO NOS SISTEMAS FEDERAIS: A EXPERIÊNCIA DA ARGENTINA E DO MÉXICO

**Bradford G. Reid**

[Do livro, *Gestão fiscal nas federações*, Paul Boothe, ed. Ottawa: Fórum das Federações, 2003]

## 1ª PARTE: GESTÃO FISCAL

A gestão fiscal previdente requer uma distinção clara entre os comportamentos de curto e de longo prazo da posição orçamentária do governo. O objetivo de longo prazo da autoridade fiscal deve ser o de obtenção de uma posição fiscal sustentável, na qual o orçamento esteja equilibrado. Isso requer que às responsabilidades de despesas correspondam fontes adequadas de receitas para que a posição “estrutural” do orçamento seja de equilíbrio. Orçamentos equilibrados de longo prazo permitem que haja a separação entre a autoridade fiscal e a autoridade monetária e conferem à autoridade monetária a autonomia necessária para a busca da estabilização de preços a longo prazo, como objetivo de suas políticas. Os orçamentos equilibrados reduzem ou eliminam a dependência da autoridade fiscal sobre o imposto inflacionário como fonte de receita, o que, por sua vez, confere à autoridade monetária o compromisso e credibilidade necessários à obtenção de um ambiente de estabilidade de preços, a longo prazo.

Se as receitas e/ou despesas do governo são sensíveis a flutuações cíclicas nas atividades econômicas, a posição orçamentária da autoridade fiscal deve, então, responder a essas flutuações a curto prazo. Presume-se que posições orçamentárias de superávit ocorram durante ascensões no ciclo econômico, enquanto posições de déficit ocorram durante fases de declínio no ciclo econômico. Esses movimentos cíclicos de curto prazo no orçamento da autoridade fiscal são ideais tanto da perspectiva dos modelos tradicionais de demanda agregada de Keynes quanto da perspectiva da minimização de perdas de “peso-morto” por meio do abrandamento de gastos e de alíquotas de impostos (Barro 1979).

A gestão fiscal ideal é, assim, composta de orçamentos que são estruturalmente equilibrados a longo prazo, mas que são sensíveis, também, aos ciclos de curto prazo das condições econômicas. Isso requer a possibilidade de se tomarem empréstimos a fim de financiar os déficits fiscais durante declínios nos ciclos econômicos e a disposição de economizar os superávits fiscais durante as fases de ascensão no ciclo econômico. A possibilidade de atingir objetivos de curto prazo da gestão fiscal de maneira ideal – em particular a manutenção da capacidade de obtenção de empréstimos durante os declínios cíclicos – depende, fundamentalmente, do estabelecimento de equilíbrio estrutural orçamentário de longo prazo. Se o orçamento da autoridade fiscal possuir um déficit estrutural, haverá, então, uma tomada contínua de empréstimos e acúmulo da dívida. Em um certo momento, o mercado se recusará a aborver mais dívidas, forçando a autoridade fiscal a abandonar a sua política de déficit estrutural. No entanto, essa restrição aos empréstimos imposta pelo mercado também limitará a capacidade da autoridade fiscal de financiar os déficits cíclicos e reduzirá a sua habilidade de seguir uma política ideal de gestão fiscal de curto prazo. Gavin e Perotti (1997) notaram que os resultados fiscais latino-americanos, em contraste aos resultados fiscais de economias industriais, são “pró-cíclicos” demais e que a ausência de uma reação anti-cíclica é devida, ao menos parcialmente, à existência de restrições a empréstimos impostas pelo mercado.

A gestão fiscal se torna uma questão mais complicada nos sistemas federais de governo onde há uma interdependência consideravelmente maior entre os governos nacionais e subnacionais. Essa interdependência resulta do compartilhamento de fontes de receitas, do compartilhamento de responsabilidades de despesas e de transferências intergovernamentais entre os diferentes níveis de governo. Dillinger e Webb (1999) afirmam que a sustentabilidade de práticas de gestão fiscal dos governos nacional e subnacional depende da existência de: (1) autonomia quanto aos receitas e às despesas entre os diferentes níveis de governo e (2) restrições sobre empréstimos, impostas pelo mercado, particularmente sobre a emissão de dívida de governos subnacionais.

O grau de autonomia quanto às receitas e despesas em um sistema federal determinará o grau de controle que os vários níveis de governo exercerão sobre suas próprias posições orçamentárias. A probabilidade de que orçamentos não sustentáveis do setor público aconteçam é menor quando cada nível do governo dispõe de fontes próprias de receitas para financiar seus gastos e quando essas fontes conseguem dar conta das responsabilidades de despesas. Com a

autonomia adequada, cada nível de governo pode relacionar o fluxo de benefícios associado às despesas com o custo dos fundos necessários para custeá-lo.

Dillinger e Webb declaram, também, que a independência entre os diferentes níveis de governo nas decisões relativas à tomada de empréstimos é um elemento importante para a obtenção de sustentabilidade da gestão fiscal em sistemas federais. É mais provável que posições fiscais sustentáveis ocorram quando o governo nacional não socorre os governos subnacionais, forçando-os a cuidar de suas próprias dívidas. Sem o socorro (*bailout*) do governo nacional, os financiadores terão de aceitar quaisquer perdas causadas pela impossibilidade dos governos subnacionais de pagarem as suas dívidas e a disciplina de mercado será, então, imposta sobre a emissão de dívida subnacional.

## **2ª PARTE: ESTUDOS DE CASO DE GESTÃO FISCAL**

### **a) Argentina**

Desde meados dos anos 70, a Argentina se caracteriza por um grau considerável de descentralização de responsabilidades de despesas, passadas pelo governo nacional aos governos locais e provinciais. A capacidade de levantar receitas continua concentrada no nível nacional e, portanto, os governos locais e provinciais dependem, de maneira significativa, do governo central, para financiar as despesas governamentais subnacionais. Existe um desequilíbrio evidente entre as despesas nos níveis local e provincial e a disponibilidade de fontes próprias de receitas dos mesmos.

A atribuição das despesas, prevista na Constituição, confere ao governo central a responsabilidade exclusiva pela áreas de defesa, relações exteriores, comércio internacional, regulamentação do comércio interestadual, política monetária, política de imigração e o fornecimento de seguro-desemprego. As responsabilidades que são compartilhadas entre os governos federal e provincial correspondem aos setores de assistência social, polícia e rodovias. As áreas da saúde e da educação são partilhadas entre os governos local, provincial e federal.

A Constituição argentina também atribui fontes de impostos aos governos federal e provinciais, mas, na prática, as províncias delegaram a maior parte da responsabilidade pela legislação, administração e cobrança de suas fontes de impostos ao governo federal. Essa delegação da autoridade tributária foi acompanhada pela criação de um sistema de transferências do governo nacional para as províncias. Há três mecanismos básicos de transferência: (1) transferências de participação conjunta que conferem transferências automáticas e não-arbitrárias às províncias, a partir do impostos de renda, impostos sobre consumo e imposto de valor agregado, (2) outras transferências automáticas que permitem compartilhamento de receitas arrecadados a partir do imposto de combustível, imposto sobre energia e imposto sobre salário e (3) transferências arbitrárias. As transferências de participação conjunta cobrem cerca de dois terços de todas as transferências feitas pelo governo federal aos governos provinciais.

Apesar da grande dependência que as províncias possuem em relação às transferências do governo federal, esse fato não chegou a enfraquecer o poder provincial frente ao governo central, já que grande parte do valor transferido é compulsório e não feito a critério do governo federal. No entanto, o governo federal é que determina, no final das contas, qual é o conjunto total de receitas disponíveis para transferência ao estabelecer as alíquotas nas fontes de impostos de compartilhamento obrigatório. A descentralização da responsabilidade de despesas, com a continuação de arrecadação centralizada de receitas, criou desequilíbrios verticais graves entre os níveis governamentais nacional e subnacional. Muitos dos governos provinciais enfrentam dificuldades contínuas de gestão fiscal, produzindo déficits estruturais de longo prazo em suas posições orçamentárias.

Na Argentina, todos os níveis de governo podem tomar empréstimos tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Valores expressivos foram contratados, em empréstimos subnacionais, na medida em que as províncias não foram capazes, às vezes, de exercer controle sobre a relação entre suas despesas e receitas. Durante os anos 80, os empréstimos obtidos pelas províncias foram amplamente financiados por duas fontes: os empréstimos feitos pelo governo central e os empréstimos concedidos pelos bancos de propriedade dos governos provinciais. A primeira dessas duas modalidades de empréstimos estabeleceu uma relação entre as posições fiscais nacional e subnacional, e a segunda criou uma ligação entre as posições fiscais subnacionais e a política monetária nacional. Ambas as relações permitiram aos governos

provinciais evitar a imposição de disciplina de mercado sobre suas atividades referentes a obtenção de empréstimos, e estimularam déficits estruturais orçamentários subnacionais.

O fornecimento de empréstimos feito pelos bancos provinciais levou a uma vinculação com a política monetária, à medida que esses empréstimos eram descontados pelo banco central da Argentina antes de 1991. Portanto, a emissão de dívida de governos provinciais influenciou a taxa de expansão monetária e o desconto conferiu aos governos provinciais acesso à parte da senhoriagem nacional e da receita do imposto inflacionário. Por sua vez, isso reduziu a habilidade do banco central de controlar a oferta de dinheiro e o índice de inflação de preços. Em 1991, essa vinculação terminou com a lei da convertibilidade, que proibiu o banco central de descontar os empréstimos dos bancos provinciais.

## **b) Brasil**

O processo de democratização que ocorreu no Brasil durante os anos 80 foi acompanhado, também, de um processo de descentralização em seu sistema federal de governo. A descentralização quanto aos gastos, particularmente, fez com que os governos estadual e local alcançassem um grau maior de controle sobre as fontes de receitas que o previamente existente.

A Constituição de 1988 atribui, relativamente, poucas responsabilidades de despesas exclusivas a certos níveis de governo. A maior parte delas é compartilhada. Quanto aos gastos propriamente ditos, o governo federal aloca a maior parte de despesas com programas às áreas de previdência social e assistência social. Os gastos dos estados ocorrem principalmente, nas áreas de educação, assistência social e saúde. A distribuição de fontes de receitas é feita de forma mais exclusiva. O governo nacional arrecada sua receita através dos impostos de renda de pessoa física e jurídica, impostos de valor agregado de base seletiva, impostos retirados na fonte relacionados à provisão de seguridade social e impostos sobre o comércio exterior. A constituição atribui aos governos estaduais a receita advinda de um imposto de valor agregado de base ampla, impostos sobre veículos automotores e impostos territoriais. Nos últimos anos, o crescimento das fontes de receitas atribuídas aos governos estaduais tem sido mais pronunciado.

O grau de descentralização de receita é limitado pela forma com que a Constituição aloca as fontes de receitas aos níveis de governo no Brasil. Há uma grande variedade de subvenções intergovernamentais do governo nacional aos governos subnacionais. Entre essas subvenções estão as transferências compulsórias do governo federal aos estados, que acarretam o compartilhamento da receita federal advinda do IVA e do imposto de renda federal. Apesar de a proporção de compartilhamento já ser pré-determinada, o governo federal controla o conjunto de fundos disponíveis ao compartilhamento através do estabelecimento das alíquotas das bases tributárias que são compartilhadas. Nos últimos anos, o governo federal evitou levantar receitas por meio da utilização de fontes tributárias compartilhadas e buscou fazê-lo através de fontes não-compartilhadas (por exemplo, o imposto de folha de pagamento). Essa iniciativa gerou preocupação quanto a uma dependência excessiva em relação a impostos, como o de folha de pagamento, que produzem mais distorções que outros.

A Constituição de 1988 previa uma descentralização significativa de receitas para os governos estaduais, levando a uma preocupação inicial com a possibilidade de se dificultar, consideravelmente, a gestão fiscal a ser desempenhada pelo governo federal. Os governos estaduais, de fato, tiveram as maiores dificuldades para alcançar posições orçamentárias sustentáveis a longo prazo. Sem uma separação clara das responsabilidades de despesas entre os governos federal e estadual, a forma que o governo federal utilizou para se adequar ao processo de descentralização de receitas se deu através da combinação de transferências ad hoc de despesas aos governos estaduais com a redução das transferências arbitrárias de receitas aos estados. Esse processo deixou um problema de déficit estrutural no nível estadual de governo, que não pôde ser resolvido até hoje.

O problema de déficit estrutural nos governos estaduais foi agravado pelo fato de que eles não tiveram de encarar qualquer disciplina de mercado quanto aos empréstimos obtidos para financiar seus déficits. Aos estados, foi permitido que tivessem bancos comerciais de sua propriedade e que tomassem empréstimos dos mesmos. O governo federal e o banco central estiveram sempre prontos a socorrer esses bancos comerciais nos casos de inadimplência, permitindo, assim, que os estados se endividassem relativamente sem qualquer restrição.

### **c) México**

A federação mexicana se caracteriza por um grau relativamente alto de centralização de despesas aliado a uma capacidade limitada de arrecadação de receitas por parte dos governos estaduais e municipais, cujas únicas fontes próprias de receitas são os impostos territoriais e as taxas por serviços, sendo todas as outras fontes de receitas atribuídas ao governo nacional. A constituição determina que os governos estaduais recebam parte da receita obtida a partir de certas fontes tributárias, mas a proporção a ser alocada ao estado é ditada pelo governo federal. No México, os níveis inferiores do governo dependem, fortemente, do compartilhamento de receita com o governo federal para o financiamento de suas despesas. Os governos estaduais e locais são autorizados a tomar empréstimos nos mercados nacionais de capital. Só o governo central pode obter empréstimos internacionais.

Durante os anos 90, os governos estaduais e locais sofreram problemas de déficit estrutural. Os estados tomaram vários empréstimos nos mercados nacionais de capital e prometeram aos bancos, como “garantia adicional” desses empréstimos, os recursos que esperavam receber futuramente através do compartilhamento de receitas com o governo federal. Esse tipo de prática trouxe preocupação ao governo federal no sentido de ele acabar tendo de socorrer os estados se esses não fossem capazes ou não estivessem dispostos a pagar suas dívidas, para que, assim, se mantivesse a estabilidade do sistema bancário nacional e o funcionamento de serviços públicos.

### **3ª PARTE: POLÍTICA DE ESTABILIZAÇÃO**

A visão tradicional proposta na literatura sobre finanças públicas era de que a responsabilidade pela execução de uma política de estabilização deveria ser atribuída ao governo nacional. É evidente que, para que a federação seja uma união monetária, é necessário que a política monetária seja conduzida de forma centralizada. No entanto, a política fiscal pode ser conduzida tanto com base em um processo de tomada de decisão centralizado como sobre um processo descentralizado, em federações compostas por níveis superiores e inferiores de governo.

Vários argumentos são propostos em defesa de uma política fiscal centralizada para fins de estabilização. Em primeiro lugar, defende-se que os fatores principais de flutuações cíclicas de curto prazo exercem impacto em todas as regiões de um país e não impactos específicos a uma ou outra região somente, fazendo com que a política fiscal nacional seja a ferramenta mais adequada de reação. Em segundo lugar, quando as economias regionais são mais abertas que a economia nacional, as políticas fiscais implementadas regionalmente estarão sujeitas a um efeito de vazamento maior, o que diminuirá o incentivo para que os níveis inferiores de governo adotem políticas contra as flutuações cíclicas e os estimulará a tomar emprestadas as políticas fiscais de outros entes federativos, produzindo, em um dado momento, um nível de estabilização abaixo do ideal. Terceiro, a realização da política de estabilização pode ser mais cara se a dívida gerada por níveis inferiores de governo são consideradas mais arriscadas que as do governo nacional, do ponto de vista dos mercados de capital. Finalmente, a coordenação de políticas pode ser mais facilmente atingida, quando ela vem do governo nacional em vez de diversas unidades descentralizadas de governo.

Em contraste à visão tradicional, defende-se, ultimamente, que a política fiscal descentralizada pode gerar um nível de estabilização ideal. Quando as regiões de um país são altamente especializadas em relação à produção e ao comércio, os impactos referentes a movimentações relativas de preço aferam cada região, de forma diferente. Nesse contexto, os impactos de base regional com efeitos assimétricos nas regiões, freqüentemente, predominam sobre impactos comuns de base nacional como fator de flutuações comerciais cíclicas de curta prazo. A política de reação ideal a esses tipos de flutuação é uma reação regional, que permita à política descentralizada prevalecer sobre a política centralizada. Além disso, quando as regiões têm estruturas econômicas diferentes, as ocorrências de transbordamento e vazamento entre as regiões serão menores. Os fatores que estimulam a utilização de políticas regionais vizinhas na execução da política de estabilização nos níveis inferiores de governo são, então, reduzidos.

Embora seja possível, de um ponto de vista teórico, debater a questão de centralização ou descentralização de responsabilidade para a política de estabilização, tal responsabilidade é compartilhada, na prática, na maioria das federações. Com o compartilhamento de responsabilidade de despesas e fontes de receitas e a capacidade de emissão de dívida, ambos os níveis superior e inferior de governo têm, em geral, a capacidade de direcionar seus instrumentos fiscais rumo à realização de uma política de estabilização. Portanto, na maioria das federações, a

questão de coordenação de políticas é mais importante que a de atribuição de políticas. O problema de coordenação de políticas surge mais pronunciadamente nas federações com um alto grau de interdependência entre os níveis nacional e subnacional de governo. Quando não há definições precisas e exclusividade de responsabilidade, as iniciativas relativas às políticas de um nível de governo vão transbordar sobre as posições orçamentárias de outros níveis de governo. Esse efeito de transbordamento pode, potencialmente, neutralizar ou reverter o impacto da política original. Por exemplo, na Argentina, Brasil e México, há o compartilhamento obrigatório de receitas do governo nacional com os níveis inferiores de governo. Se qualquer um dos governos nacionais desses países decidir que é apropriado aumentar as alíquotas dos impostos nas bases tributárias de receitas compartilhadas, a fim de amortecer a demanda agregada para fins de estabilização, os níveis subnacionais de governo receberão uma “chuva” de recursos através do processo de compartilhamento de receita. Se os níveis inferiores de governo decidirem simplesmente gastar essas receitas adicionais, a efeito limitador da iniciativa de política do governo nacional será reduzido. A coordenação de políticas entre os níveis nacional e subnacional de governo pode ser necessária para assegurar que elas exerçam o impacto desejado na economia.

## Referências

- Allsopp, C., G. Davies e D. Vines (1995) “Regional Macroeconomic Policy, Fiscal Federalism, and European Integration,” *Oxford Review of Economic Policy*, 11: 126-144.
- Amieva-Huerta, J. (1997) “Mexico,” em *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. (Washington, DC: International Monetary Fund), páginas 570-597.
- Barro, R. (1979) “On the Determination of Public Debt,” *Journal of Political Economy*, 87: 940-971.
- Boothe, P. e J. Petchey (1996) “Assigning Responsibility for Regional Stabilization: Evidence From Canada and Australia,” em *Reforming Fiscal Federalism for Global Competition*, P. Boothe, ed. (Edmonton: University of Alberta Press), páginas 141-162.
- Case, A., J. Hines e H. Rosen (1993) “Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States,” *Journal of Public Economics*, 52: 285-307.
- Dillinger, W. e S. Webb (1999) “Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil,” Working Paper #2121, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gavin, M. e R. Perotti (1997) “Fiscal Policy in Latin America,” *NBER Macroeconomics Annual 1997*, páginas 11-61.
- Paloni, A. (1994) “The External Constraint and Short-Run Macroeconomic Policy: Theory with an Application to Argentina, Brazil and Mexico,” *Scottish Journal of Political Economy*, 41: 256-277.
- Schwartz, G. e C. Liuksila (1997) “Argentina,” em *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. (Washington, DC: Fundo Monetário Internacional), pp. 387-422.
- Shah, A. (1998) “Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or Worse?”, Working Paper #2005, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ter-Minassian, T. (1997) “Brazil,” em *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, ed. (Washington, DC: Fundo Monetário Internacional), pp. 438-456.