

Descentralização e o desafio das rígidas contenções orçamentárias

Colher os benefícios da descentralização requer a atenuação de seus custos potenciais.

Desde o início dos anos 80 a descentralização política e fiscal se expandiu no mundo inteiro. Mas os seus benefícios – maior eficiência e credibilidade do setor público – foram mais importantes do que os custos potenciais? A descentralização pode incentivar comportamentos oportunistas perigosos por parte de funcionários públicos locais e federais. Se não forem impostos limites, esse oportunismo poderá prejudicar a estabilidade macroeconômica e outras metas.

A mais premente manifestação desse problema é o abrandamento das restrições aos orçamentos subnacionais. O impacto da descentralização na eficiência dos serviços públicos e na estabilidade macroeconômica depende da habilidade de um país em impedir que os governos subnacionais repassem suas dívidas para os governos de nível superior. A recente crise financeira do Brasil foi desencadeada pelo não pagamento da dívida dos governos estaduais – o que demonstra a necessidade urgente da criação de mecanismos institucionais que disciplinem os pedidos de empréstimo dos governos estaduais e municipais.

Esta nota baseia-se em estudos de casos de 11 países - sete dos quais com economias em desenvolvimento ou em transição e quatro são membros da OCDE - para identificar fatores institucionais associados a restrições orçamentárias rígidas e brandas, a fim de extrair lições para outras nações (ver Rodden, Eskeland e Litvack, a ser publicado, e <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/>). As instituições fiscais, políticas e financeiras podem facilitar as duras restrições orçamentárias através do aumento da competitividade em nível local – especialmente para obtenção de capital – e também pelo fortalecimento da habilidade do governo central em regulamentar os empréstimos locais e outras atividades.

Mas essas instituições também podem promover restrições orçamentárias brandas, incentivando os governos subnacionais a tomar empréstimos excessivos, bem como gastar acima do necessário ou cobrar menos impostos pressupondo que o governo central irá cobrir suas dívidas.

O desenvolvimento da disciplina de mercado demora

As instituições podem fomentar a disciplina fiscal com base no mercado, incentivando os eleitores, credores e proprietários de bens a monitorar as decisões tributárias e punir os líderes locais por tomar decisões fiscais imprudentes. Esse papel pode ser assumido também diretamente pelo governo central, que deve impor disciplina fiscal local através de normas, regulamentações e fiscalização administrativa. Embora os mercados, que funcionam satisfatoriamente, aloquem melhor os créditos do que as hierarquias, e a fiscalização local, em geral, seja preferível à fiscalização do governo central, os países clientes do Banco, normalmente, necessitam de uma combinação de mecanismos de mercado e do governo central. Muitas vezes, as instituições fiscais, políticas e financeiras prejudicam a simples disciplina de mercado, especialmente nas economias em desenvolvimento e em transição. Por isso, talvez seja necessária a imposição de restrições fiscais pelo governo central, principalmente nos primeiros estágios da descentralização. A estratégia mais prudente procura fortalecer, ao mesmo tempo, os mecanismos de mercado e aqueles fundamentados em normas.

Os credores locais e representantes da sociedade podem impor a disciplina fiscal...

O primeiro e mais básico mecanismo para impor uma dura restrição orçamentária consiste em um conjunto de instituições que estabeleçam que os governos locais serão responsáveis pelos custos e benefícios de suas decisões fiscais. Quando esta mensagem também for transmitida aos credores, eleitores e proprietários de ativos, três mecanismos adicionais entrarão em ação. Primeiro, os mercados

de capitais restringirão as decisões fiscais e os governos locais irão se deparar com acesso limitado ao crédito, caso suas decisões nesse setor não sejam corretas. Segundo, os funcionários públicos locais corruptos serão destituídos por votação. Terceiro, os mercados fundiários e de outros ativos fornecerão os votos necessários - cientes de que as decisões fiscais locais afetarão diretamente os valores e aluguéis de suas propriedades, os proprietários de terras provavelmente farão lobby contra dívidas imprudentes e os proprietários de bens móveis deverão ameaçar se mudar.

. . . mas apenas se as instituições derem incentivo para isso

O problema desses mecanismos de mercado é que eles funcionam bem quando os governos subnacionais dispõem de uma considerável autonomia fiscal, quando os eleitores e os credores têm boas informações sobre o desempenho e os riscos fiscais locais e quando o governo central pode assumir compromissos críveis, de que não fornecerá socorros financeiros em casos de dificuldades econômicas. Nos 11 países pesquisados, apenas os estados americanos e as províncias do Canadá atenderam a essas condições.

Três aspectos são necessários às instituições fiscais

Através da reforma das instituições fiscais básicas, talvez seja possível aumentar a credibilidade e fortalecer os incentivos à disciplina de mercado. Três aspectos se destacam.

Divisão de responsabilidades bem definida

Muitos dos países clientes do Banco poderiam colocar em prática uma definição clara da receita, dos gastos e dos poderes reguladores. Se houver muitas sobreposições e confusão na atribuição de autoridade entre os governos central e infranacional – como na Ucrânia – os cidadãos e os credores talvez não tenham a possibilidade ou o incentivo para fazer a distinção entre as obrigações centrais e locais.

Poderes e receitas que combinam responsabilidades

Os governos subnacionais devem dispor de receita suficiente para implementar suas responsabilidades com gastos. Em muitos países em desenvolvimento (África do Sul, Ucrânia), os governos centrais determinaram que os governos subnacionais fornecessem bens públicos básicos mas não repassaram receita suficiente para que eles o fizessem. Além disso, os governos locais têm mais probabilidade de transferir a culpa, de maneira verossímil, de suas crises fiscais se o governo central controlar as decisões sobre gastos locais. Por exemplo, as normas de empregos públicos nos estados brasileiros possibilitam que os governadores reclamem que têm estreita margem de manobra quando enfrentam choques fiscais adversos. Se os credores e cidadãos entenderem que as obrigações locais são realmente locais, as normas centrais deverão permitir que os funcionários públicos subnacionais assumam a responsabilidade dos ajustes em momentos de choque.

Transferências bem planejadas

Normalmente, os governos subnacionais se apóiam em receitas obtidas ou reguladas por níveis superiores de governo. Essa situação pode diminuir a responsabilidade local e prejudicar a credibilidade do compromisso do governo central em restringir os socorros financeiros (Rodden, 2000). Embora, um desequilíbrio fiscal vertical seja, com frequência, inevitável nos países em desenvolvimento, as restrições orçamentárias locais podem ser consolidadas pelo fortalecimento da base fiscal, através do aperfeiçoamento da administração tributária e do incentivo ao empenho fiscal.

Mais importante do que as transferências intergovernamentais locais é a sua distribuição.

Freqüentemente, as transferências são distribuídas através de processos altamente arbitrários, políticos e imprevisíveis, como no Brasil e na Ucrânia. Porém, mesmo aquelas que se baseiam em normas podem criar incentivos incorretos por recompensar um desempenho fiscal deficiente, como na Alemanha e na Índia.

O objetivo mais importante é criar transferências intergovernamentais previsíveis, que favoreçam regras em vez de arbítrio, incentivem as iniciativas locais e dêem aos políticos, a seus eleitores e credores locais poucas razões para esperar socorros financeiros. As transferências não devem estar sujeitas às barganhas anuais entre políticos. Comissões de especialistas e agências independentes podem ser úteis para reduzir as barganhas arbitrarias.

As instituições políticas são importantes para endurecer as restrições orçamentárias

Os políticos locais e seus eleitores têm maior probabilidade de esperar socorros financeiros em sistemas descentralizados, com legislação fragmentada e pouca disciplina partidária. Nesses sistemas legislativos pode ser difícil a formação de coalizões e é comum a negociação de votos. Essa assistência mútua ajuda a explicar por que um governo central forneceria socorros financeiros a determinados estados mesmo que essas ajudas fossem ineficientes para a federação como um todo. As expectativas de socorro financeiro podem ser particularmente grandes se os funcionários públicos subnacionais estiverem bem representados na legislatura central, como em muitos sistemas federativos.

Ainda assim, poucos países provavelmente implementarão reformas mais profundas das estruturas políticas básicas. Sob um ponto de vista mais realista, os governos centrais podem acentuar seu compromisso de não socorrer as crises financeiras, delegando autoridade às agências independentes, aos bancos centrais autônomos e (talvez o mais importante) a árbitros e tribunais independentes. As reformas que ampliam o acesso dos eleitores e credores às informações sobre o desempenho de um governo local também melhoram a disciplina do mercado. De modo mais geral, as reformas deveriam fortalecer a democracia local e reforçar os vínculos entre o desempenho dos políticos locais e o cargo que ocupam na repartição pública.

As instituições financeiras também têm um papel importante a exercer

As instituições financeiras públicas e privadas podem prejudicar ou fortalecer tanto a disciplina fiscal com base em regras quanto a que se fundamenta no mercado. Em particular, o papel do governo central na alocação de crédito merece um exame minucioso.

Transações do governo que prejudicam a disciplina orçamentária

Em alguns países, as atividades de financiamento do governo central e de suas agências prejudicaram as duras restrições orçamentárias. O governo central da Índia perdeu ocasionalmente as dívidas estaduais. No Brasil, na Argentina e na Alemanha, os estados pedem empréstimos a bancos estatais ou controlados por governos subnacionais, prejudicando a independência do financiador.

A privatização desses bancos na Argentina e no Brasil, assim como a reforma do banco estatal Landesbanks, na Alemanha, podem fortalecer a independência dos financiadores. As restrições orçamentárias também podem ser aprofundadas através da privatização de empresas estatais de proprietários locais, pois estas também podem servir como condutos para excessivos pedidos de empréstimo locais.

Mercados de crédito locais como uma fonte de disciplina

Um governo central que aloca crédito através de decretos administrativos talvez não tenha credibilidade para se comprometer a não fornecer socorros financeiros. Por isso, é importante reduzir o papel do governo central na alocação de crédito e fortalecer os mercados de capital locais. Os vínculos entre as análises de crédito e os resultados fiscais estão se acentuando em diversos países, incluindo a Alemanha, Índia e África do Sul. Como os empréstimos feitos aos intermediários do governo são substituídos pelos financiamentos provenientes dos mercados de capitais, a disciplina fiscal deverá aumentar.

Mas não basta simplesmente liberar os governos locais nos mercados de capitais nacionais e internacionais e esperar pelo melhor. Como os proprietários de ativos e os eleitores, os credores irão disciplinar as decisões fiscais locais apenas se estiverem convencidos de que o pedido de empréstimo local não está explícita ou implicitamente endossado pelo governo central. Eles obterão informações sobre a possibilidade de obter socorros financeiros junto às instituições políticas e fiscais descritas acima. Se essas informações sugerirem que o governo central fornecerá socorro financeiro em momentos difíceis, os incentivos do mercado surtirão pouco efeito quanto à restrição das decisões locais sobre gastos e empréstimos.

O papel dos mecanismos com base em regras

Embora os mecanismos de mercado devam ser fortalecidos, eles são freqüentemente insuficientes – especialmente nos países em desenvolvimentos que implantam a descentralização. Na maioria dos países clientes do Banco, os governos locais têm pouca autonomia para criar e aumentar os impostos, os credores e os eleitores dispõem de poucas informações e incentivos, e o governo central não pode se comprometer totalmente com uma política de não provisão de socorro financeiro. Nesses casos, talvez sejam necessários mecanismos hierárquicos adicionais para que sejam impostas duras restrições orçamentárias.

Isso não significa que os governos centrais devam proibir o acesso local aos mercados de crédito. De preferência, o governo central poderia limitar as dívidas e déficits locais, solicitar que todos ou alguns dos pedidos de empréstimo fossem aprovados centralmente ou não permitir que os governos locais pedissem financiamentos para cobrir os seus gastos correntes (ver Ter-Minassian e Craig, 1997, e a Nota *PREM 15*).

As normas centrais também devem procurar aumentar a transparência e a confiabilidade nos processos orçamentários. Seguindo o exemplo da Nova Zelândia, a Argentina sancionou uma Lei de Responsabilidade Fiscal de amplo espectro. O Brasil está considerando adotar uma legislação semelhante. A lei proposta pelo Brasil não apenas limita os problemas da dívida e os gastos com pessoal, mas também introduz novas regras orçamentárias e princípios contábeis para aumentar a transparência em todos os níveis do governo.

Quem supervisionará os fiscais?

Um problema dos controles centralizados de gastos e pedidos de empréstimos locais é que eles tornam mais improvável que os eleitores e credores vejam os governos locais como responsáveis por suas obrigações. Nem tais restrições são necessariamente compatíveis com a maioria das vantagens obtidas com a eficiência e confiabilidade da descentralização. Além disso, as restrições centrais são tão fortes quanto o cumprimento da legislação central.

Contudo, alguns dos estudos de caso, mostram que é possível implementar regras que simultaneamente:

- Limitem a autonomia local e desencorajem comportamentos oportunistas
- Estabeleçam claramente que os custos e benefícios das decisões fiscais locais serão tomadas internamente.
- Promovam a disciplina de mercado.

Como observamos, a execução pode ser mais digna de crédito se for delegada a agências ou tribunais autônomos. Por exemplo, a Hungria e a África do Sul implementaram recentemente leis de falência que tornam o processo inteiramente apolítico, contando com tribunais e árbitros independentes.

Conclusão

As regulamentações centrais não precisam prejudicar a disciplina de mercado. Na verdade, elas podem facilitá-la através da promoção da arrecadação local de impostos, melhorando as informações, a contabilidade e as auditorias, implementando e impondo limites para os pedidos de empréstimo para cobrir os gastos correntes e tornando claros os procedimentos de falência. Acima de tudo, as reformas podem aprimorar a informação e os incentivos de eleitores e credores.

Em muitas economias em transição ou em desenvolvimento, que estão sendo rapidamente descentralizadas, as duras restrições orçamentárias podem necessitar de regras que restrinjam os pedidos de financiamento locais a curto prazo. Mas a longo prazo, essas normas poderiam informar aos eleitores e credores que as obrigações locais serão cumpridas localmente. À medida que aumenta a experiência com a descentralização, os governos subnacionais podem obter autonomia de receita e estabelecer antecedentes verossímeis de não recebimento de socorro financeiro – o que permitirá que passem dos mecanismos vigentes com base em regras para os de mercado.

Bibliografia adicional

Rodden, Jonathan. 2000. “The Dilemma of Fiscal Federalism: Hard and Soft Budget Constraints around the World.” Massa- chusetts Institute of Technology, Cam- bridge, Mass.

Rodden, Jonathan, Gunnar Eskeland, and Jennie Litvack, eds. Forthcoming. *Decentralization and Hard Budget Constraints*.

Ter-Minassian, Teresa, and John Craig. 1997. "Control of Subnational Government Borrowing." In Teresa Ter-Minassian, ed., *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Esta nota foi escrita por Jonathan Rodden (Professor Assistente, Departamento de Ciências Políticas, Instituto de Tecnologia de Massachusetts).

Se você tiver interesse em artigos semelhantes, considere a possibilidade de participar do Grupo Temático sobre Descentralização. Entre em contato com Jennie Litvack (x80519), envie uma mensagem eletrônica para decentralization_mail@worldbank.org ou clique em Thematic Group, na Rede PREM.

Page 1



Banco Mundial

PREM

Julho 2000
número 41

Setor Público

Vice-presidência para economia do desenvolvimento e rede de redução da pobreza e gestão econômica

Page 1 – Margin text

A descentralização efetiva requer rígidas contenções orçamentárias dos governos locais

Page 2

Nota PREM 41

Julho 2000

Page 2 – Margin text

A reforma das instituições fiscais básicas deverá possibilitar o aumento da credibilidade e o fortalecimento dos incentivos à disciplina de mercado

Page 3

Nota PREM 41

Julho 2000

Page 3 – Margin text

É importante reduzir o papel do governo central na alocação de crédito e fortalecer os mercados de capitais locais

Page 4 – Margin text

À medida que a experiência com a descentralização evolui, os governos subnacionais podem passar dos mecanismos vigentes com base em regras para os de mercado

Page 4

Esta série de notas destina-se a resumir as recomendações sobre práticas corretas e as principais políticas sobre os tópicos relacionados à PREM. As Notas PREM são distribuídas para toda a equipe do Banco Mundial e também estão disponíveis no site da rede PREM na Web, (<http://prem>). Se você tiver interesse em escrever uma Nota PREM, envie a sua idéia por correio eletrônico para Sarah Nedolast. Para obter cópias adicionais desta nota, entre em contato com o PREM Advisory Service, no telefone x87736.

Preparado para a equipe do Banco Mundial

