

Como deve ser definida a política fiscal durante o ciclo de negócios?

As economias em desenvolvimento necessitam assegurar que a liquidez seja administrada de modo eficiente e que os superávits fiscais gerados durante os períodos de prosperidade sejam poupados para os tempos difíceis.

Diversas gerações de economistas analisaram a relação entre a política fiscal e o ciclo de negócios. Os modelos padrão keynesianos sugerem que a política fiscal deve ser anti-cíclica, para amenizar as flutuações econômicas. Durante os períodos difíceis, o governo deve aumentar os gastos e reduzir os impostos para ajudar a economia a sair da recessão. De modo oposto, durante as expansões, a política fiscal deve ser restritiva para impedir o superaquecimento da economia. No outro extremo, os modelos de redução de impostos, inspirados por Barro (1979), indicam que a política fiscal deve permanecer essencialmente neutra durante o ciclo de negócios e atuar apenas quando ocorrerem mudanças imprevistas, ou seja, inovações que afetem as restrições orçamentárias intertemporais do governo.

Condução da política fiscal e do ciclo de negócios

Como é conduzida, de fato, a política fiscal durante o ciclo de negócios? Utilizando uma metodologia comum, Talvi e Végh (1998) reviram as características mais importantes das propriedades do ciclo de negócios das variáveis fiscais de 56 países, dos quais 20 industrializados e 36 em desenvolvimento. Os autores se detiveram na volatilidade, de acordo com as medidas do desvio padrão, e o comovimento segundo as medidas das correlações de um conjunto de variáveis macroeconômicas e fiscais, para comparar as experiências dos países industrializados e em desenvolvimento.

Em média, a produção é duas vezes mais volátil nos países em desenvolvimento do que nos industrializados, enquanto o consumo privado é três vezes mais volátil (Tabela 1). Além disso, o consumo privado é 70% mais volátil do que a produção nos países em desenvolvimento. Essa variação no consumo é importante porque os sistemas tributários nos países em desenvolvimento baseiam-se, com frequência, nos índices de consumo e não nos de renda (diferentemente dos países industrializados). Por isso, as evidências sugerem que as bases fiscais podem ser consideradas mais voláteis nos países em desenvolvimento do que nos industrializados.

A Tabela 1 também apresenta as evidências do comovimento entre os componentes cíclicos do produto e as variáveis fiscais mais relevantes. A tabela mostra que o consumo do governo não está correlacionado ao produto durante o ciclo de negócios nos países do G-7. Os índices sugerem que a política fiscal nesses países é compatível com as recomendações de redução fiscal de Barro. Mas em cada um dos outros grupos de países esta correlação é positiva e estatisticamente diferente de zero. Nos países industrializados, que não são membros do G-7, o consumo do governo é pró-cíclico e naqueles em desenvolvimento, esse consumo é altamente pró-cíclico.

Não é surpreendente que as receitas fiscais sejam pró-cíclicas, isto é, a correlação entre a produção e as receitas seja positiva nos países industrializados e em desenvolvimento.

Embora seja difícil obter séries temporais confiáveis para um conjunto completo de alíquotas de impostos de países em desenvolvimento individuais, a Tabela 1 oferece evidências indiretas do comportamento das alíquotas de impostos durante o ciclo de negócios. A taxa de inflação, definida como $B/1 + B$ (e, por isso, limitada entre 0 e 1, como qualquer outra taxa), onde B representa a taxa de inflação, é contrária ao ciclo

nos países industrializados (ou seja, a taxa de inflação aumenta durante os períodos de expansão e diminui durante as recessões). No caso dos países industrializados, o coeficiente de correlação entre a taxa de inflação e a produção é positivo. O oposto é verdadeiro para os países em desenvolvimento.

As demonstrações episódicas e específicas ao país também sugerem que as alíquotas de imposto,

como o consumo do governo, são pró-cíclicas. Durante a “crise da tequila”, em 1994, quando a Argentina e o México foram atingidos por grandes choques em suas contas de capital e entraram em profunda recessão, ambos os países reagiram endurecendo a política fiscal. Os cortes de gastos, bem como os aumentos de tarifas – impostos sobre rendimentos do trabalho, na Argentina, e impostos sobre valor agregado, no México - fizeram parte do pacote de ajuste fiscal.

Esses resultados indicam que o comportamento pró-cíclico do consumo governamental é um fenômeno comum –sugerindo que a política fiscal pró-cíclica é tão difusa que deveria ser vista como uma regra em vez de exceção. O comportamento da política fiscal nos países em desenvolvimento, e até mesmo em alguns países industrializados, é confuso em termos teóricos e quando comparado aos países do G-7.

Por que a política fiscal é pró-cíclica nas economias emergentes?

Pesquisas recentes tentaram explicar a natureza pró-cíclica da política fiscal nos países em desenvolvimento. Enfocaremos aqui dois tipos de explicações: aquelas baseadas nas imperfeições dos mercados de crédito internacionais e as que se baseiam na economia política.

Mercados de crédito internacionais imperfeitos

Os argumentos fundamentados nas imperfeições dos mercados de crédito internacionais - que constituem de certo modo a ortodoxia predominante – apóiam-se na idéia de que as economias emergentes perdem acesso aos mercados de crédito internacionais nos períodos difíceis, forçando os governos a cortar gastos e aumentar os impostos de modo pró-cíclico

Na tentativa de explicar a política fiscal pró-cíclica na América Latina, Gavin e Perotti (1997) afirmam que “os formuladores de políticas fiscais latino-americanos se deparavam normalmente com a falta de confiança e, por isso, intensificavam as restrições aos empréstimos quando o panorama macroeconômico não era favorável...

Essa idéia explica por que a política fiscal é particularmente pró-cíclica nos ‘tempos difíceis’: talvez as autoridades quisessem implementar políticas fiscais anti-cíclicas mas são impedidas de fazê-lo devido à inabilidade de financiar seus déficits fiscais implícitos”.

Gavin e Perotti mostram indícios que eles interpretam como fundamentos para essa explicação. Em particular, eles acham que, quando as economias emergentes entram em recessão em uma posição fiscal relativamente boa – ou seja, com um baixo déficit fiscal – a resposta política é moderadamente anti-cíclica. Quando as economias emergentes entram em recessão com um alto déficit fiscal – mais de 3% do PIB – a reação política fiscal é pró-cíclica. Ao contrário, nas economias industrializadas, os autores não encontram provas de que a posição fiscal inicial é importante para a resposta da política fiscal, sugerindo que as restrições aos pedidos de empréstimo não se constituíram em um fator nos países industrializados.

Economia política

Os argumentos da economia política baseiam-se na idéia de que as decisões fiscais não são tomadas por uma única pessoa, por exemplo, o presidente ou o ministro das finanças, mas coletivamente, através do processo político. Por isso a tomada de decisões fiscais coletivas pode resultar em uma política fiscal que, durante o ciclo de negócios, seja ineficiente do ponto de vista do bem-estar social, ou seja, durante os períodos de prosperidade os aumentos de receita são gastos (devido aos aumentos de gastos do governo ou de reduções de impostos) em vez de economizados, forçando o governo a cortar gastos e aumentar as tarifas durante as recessões para enfrentar as restrições orçamentárias intertemporais. No contexto dessas distorções políticas, uma base tarifária altamente volátil - que leva a fases recorrentes nas quais os superávits fiscais incipientes tornam-se grandes devido aos aumentos nas receitas - acarretarão pressões políticas para aumento de gastos durante os períodos de prosperidade (Talvi e Végh, 1998).

Os indícios empíricos sustentam a idéia de que os sistemas políticos tendem a ser mais pró-cíclicos quando o poder está nas mãos de vários agentes, interagindo em um ambiente com uma base fiscal volátil. Lane (1999) afirma que os países da OCDE, com resultado altamente volátil (associados a uma

base fiscal volátil) e o poder político disperso, terão a maior probabilidade de utilizar políticas fiscais pró-cíclicas. Stein, Talvi e Grisanti (1998), analisando 26 países latino-americanos, concluíram que uma base fiscal volátil e uma maior fragmentação política (medida pelo número médio de representantes eleitos por distrito) conduziram a mais gastos governamentais pró-cíclicos.

Como afirma Lane, “não é provável que as restrições à dívida do governo tenham restringido drasticamente a política fiscal entre os países ricos da OCDE de tal forma que qualquer indício de tendência pró-cíclica não possa ser racionalizada por correções fiscais impostas externamente durante os períodos difíceis”.

Em direção a uma política fiscal eficiente durante o ciclo

É preciso distinguir as duas explicações de tendências pró-cíclicas porque suas implicações políticas são altamente contrastantes. As explicações que se baseiam nas imperfeições dos mercados de crédito internacionais enfatizam a inabilidade para acessar esses mercados nos períodos difíceis como sendo a causa da política fiscal pró-cíclica nas economias emergentes. Por outro lado, os argumentos referentes à economia política afirmam que a inabilidade para gerenciar os superávits orçamentários nos períodos de prosperidade forçam os governos a ajustar de modo inadequado os gastos e os impostos nos períodos de crise.

Partindo da perspectiva de política pública, a interpretação que se baseia nas imperfeições do mercado de crédito implica na garantia de que os países em desenvolvimento - particularmente aqueles com bases essenciais equilibradas - mantenham o acesso aos mercados de crédito internacionais nos períodos de recessão. Após a agitação financeira global que sucedeu à crise russa no verão de 1998, foram propostos vários mecanismos para que esse objetivo fosse atingido, incluindo ações coordenadas entre as organizações financeiras multilaterais e o setor privado, além de linhas de crédito contingentes para serem ativadas nos períodos de dificuldades.

No nível doméstico, a gestão eficaz da liquidez (por exemplo, um perfil adequado dos prazos da dívida pública) e a solvência intertemporal das contas fiscais foram enfatizadas, para que os países evitassem ser cortados dos mercados de crédito internacionais e para impedir os ajustes pró-cíclicos ineficientes nos tempos de crise, caso os mercados de crédito estejam temporariamente fechados. (Sobre a gestão da liquidez, veja as Notas PREM 16 e 17. Sobre as dívidas contingentes, veja a Notas PREM 9.)

Sob o ponto de vista da interpretação da economia política, a inabilidade do governo de gerar superávits suficientemente altos durante os períodos de expansão força-o a tomar menos empréstimos durante as recessões. As implicações políticas dessa interpretação diferem bastante daquelas descritas acima, deslocando a ênfase das restrições financeiras externas para as instituições fiscais internas. Mais especificamente, a política pública deve se ater ao modelo de arranjos fiscais que objetive garantir que os superávits fiscais gerados serão poupados para os períodos de crise. Os exemplos desses arranjos fiscais incluem

- Fundos de estabilização que possam cobrir o total das receitas tributárias, como o fundo de estabilização do cobre, dirigido pelo governo chileno.
- Novas combinações institucionais para as relações intergovernamentais, especialmente nos países federativos - como os esforços do governo argentino para implementar um fundo de estabilização da receita fiscal através do qual o governo central transferiria às províncias um montante de recursos independente do ciclo de negócios. (Sobre a estabilização da receita fiscal, veja as Notas PREM 13 e 18.)

Bibliografia adicional

Barro, Robert J. 1979. “On the Determination of Public Debt.” *Journal of Political Economy* 87: 940-71.

Gavin, Michael, and Roberto Perotti. 1997. “Fiscal Policy in Latin America.” In *NBER Macroeconomics Annual*. Cambridge, Mass.: MIT Press for National Bureau of Economic Research.

- Gavin, Michael, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti, and Ernesto Talvi. 1996. "Managing Fiscal Policy in Latin America." OCE Working Paper. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Lane, Philip. 1999. "The Cyclical Behavior of Fiscal Policy: Evidence from the OECD." Trinity College, Dublin, and Centre for Economic Policy Research, London.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi, and Alejandro Grisanti. 1998. "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience." NBER Working Paper 6358. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Talvi, Ernesto, and Carlos A. Végh. 1998. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy." CERES, Montevideo, Uruguay, and University of California at Los Angeles.

Esta nota foi escrita por Ernesto Talvi, Diretor Executivo do Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) e ex-Economista-chefe do Banco Central do Uruguai.

Se você tiver interesse em outros artigos semelhantes, considere a possibilidade de participar do Grupo Temático sobre Ajuste Fiscal (contato: Hana Polackova-Brix, x30182) e do Grupo Temático sobre Gestão de Volatilidade (contato: Sara Calvo, x36337). As informações sobre ambos os grupos podem ser obtidas clicando em Thematic Groups, na Rede PREM.

Page 1

Banco Mundial

PREM

Novembro 2000
número 47

Política Econômica

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

Página 1 – Margin text

O G-7 e os países em desenvolvimento abordam de formas muito diferentes a gestão da política fiscal

Page2

Nota PREM 47

Novembro 2000

Page 1 – Table 1

Tabela 1 Propriedades do ciclo de negócio das variáveis fiscais, 1970-94

<i>Grupo de países/região</i>	<i>Número países</i>	<i>Produção real</i>	<i>Desvio padrão</i>		<i>Correlações com o resultado</i>		
			<i>Consumo real privado</i>	<i>Consumo real privado</i>	<i>Consumo real do governo</i>	<i>Receita real total</i>	<i>Taxa de inflação</i>
Países industrializados	20	2,18	2,85	0,79	0,17** (2,47)	0,38*** (5,61)	0,23*** (4,76)
G-7	6	2,05	2,26	0,87	-0,02 (-0,28)	0,31 (3,20)	0,25*** (4,85)
Outros	14	2,24	3,10	0,75	0,25** (2,95)	0,39*** (4,59)	0,22*** (3,33)
Países em desenvolvimento	36	4,47	7,62	0,60	0,53*** (15,40)	0,53*** (14,33)	-0,09* (-1,86)
América Latina	17	4,54	7,41	0,64	0,53*** (9,79)	0,49*** (10,71)	-0,19** (-2,86)
África	11	4,00	8,46	0,48	0,54*** (9,60)	0,55*** (8,19)	-0,10 (-1,41)
Outros	8	4,96	6,91	0,69	0,52*** (6,59)	0,62*** (5,72)	0,10 (0,77)
Amostragem completa	56	3,65	5,92	0,69	0,40 (10,01)	0,47 (13,44)	0,02 (0,53)

* Significativa no nível de 10%.

** Significativa no nível de 5%.

*** Significativa no nível de 1%.

Nota: As estatísticas se baseiam em dados filtrados pelo método Hodrick-Prescott. Os dados são do Fundo Monetário Internacional e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Os números entre parênteses são estatísticas.

Fonte: Talvi e Végh, 1999.

Page 3 - Margin text

É importante distinguir as duas explicações de efeitos pró-cíclicos

Nota PREM 47

Novembro 2000

Page 4 - Margin text

Os arranjos fiscais deveriam ter como objetivo garantir que os superávits fiscais sejam poupados para os tempos de crise

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 todo 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