

A descentralização dos sistemas fiscais nas economias em transição

RICHARD M. BIRD, CAROLINE L. FREUND E CHRISTINE I. WALLICH

A *S ECONOMIAS em transição estão em pleno processo de descentralização de seus sistemas fiscais. Do grau de adesão desses países a certas diretrizes simples na atribuição de receitas e despesas dependerá basicamente o êxito maior ou menor no cumprimento de suas metas de reforma.*

Desde 1989, está em curso uma extensa descentralização política e fiscal em quase todos os países da Europa central e oriental e nos países bálticos, Rússia e demais países da ex-URSS (países BRO). A tendência à descentralização fiscal e à transferência da arrecadação de algumas receitas e da autorização para algumas despesas dos governos centrais para níveis mais baixos e governos subnacionais é, em parte, uma reação política das bases contra os longos anos de intenso controle central. Os motivos econômicos têm a ver, de um lado, com os esforços para aliviar suas apertadas finanças, reduzindo transferências e deslocando as responsabilidades com gastos, e, de outro, com o reconhecimento generalizado de que os recursos públicos precisam ser usados com maior eficiência.

A descentralização fiscal será um componente importante das transições econômicas desses países. Se bem planejada, a des-

centralização fiscal pode propiciar melhor alocação de serviços públicos e tornar mais responsável a prestação desses serviços. Se, porém, os sistemas não forem projetados em bases sólidas, a descentralização poderá acarretar sérios problemas. As economias em transição encontram-se em meio a um processo, e já se cometeram erros.

Os atuais sistemas fiscais intergovernamentais nas economias em transição precisam sofrer algumas modificações básicas. Os gastos têm sido transferidos para os governos subnacionais sem se levar em conta como serão financiados. A atual estrutura intergovernamental de receita caracteriza-se pela dependência dos governos subnacionais às transferências dos governos centrais e pela quase completa falta de fontes seguras de recursos próprios. Além disso, a falta de transparência do sistema cria complexidades desnecessárias e estimula os governos subnacionais a continuarem dependentes do centro, e não a se livrarem dele.

A atribuição das despesas

No sistema que antes prevalecia nas economias em transição da Europa central e oriental e nos países BRO, os governos locais não tinham autonomia para gastar, estando suas despesas incluídas no orçamento unificado do governo central. Todavia, desde o início da transição, os "governos independentes locais" vêm promulgando leis, em quase todas as antigas economias de planejamento centralizado da região, que atribuem aos governos subnacionais responsabilidades importantes para despesas em áreas fundamentais. O setor subnacional cresceu muito, respondendo agora pela média de 30% do total dos gastos do

governo; na Rússia, chega a responder por quase a metade.

Mas, em geral, a nova legislação desses países não atribui responsabilidades claras aos diferentes níveis de governo para determinadas despesas, e a tradição ou, em alguns casos, a conveniência pesaram nas decisões sobre as funções de cada nível de governo. Os esforços para aliviar os apertos fiscais no centro parecem ter deslocado importantes responsabilidades de despesas para os governos subnacionais sem expandir suficientemente suas fontes de receita, ao que parece para resguardar o orçamento do governo central. Provavelmente, essas despesas foram transferidas na esperança de que os governos subnacionais arcassem com os cortes necessários mas politicamente dolorosos em salários, despesas com o setor social e transferências em espécie e em serviços. Mas este deslocamento nas responsabilidades pelas despesas criou sérias pressões orçamentárias para os governos subnacionais, colocando em risco despesas importantes, inclusive na área de saúde e educação.

Os ganhos em eficiência com a descentralização das despesas serão maximizados se as funções forem atribuídas ao nível mais baixo de governo capaz de executá-las adequadamente. Até aqui, a descentralização transferiu com frequência aos governos subnacionais serviços que beneficiam o país inteiro — como educação, saúde e seguridade social. Existem argumentos a favor da administração subnacional desses serviços, desde que os recursos sejam providos pelo governo central. Ao mesmo tempo, porém, como esses serviços podem ser necessários para tornar as reformas politicamente mais aceitáveis nas economias em transição, é irrealístico passar toda a res-

Richard M. Bird,
do Canadá, é professor de economia na
Universidade de Toronto.

Caroline L. Freund,
dos EUA, foi consultora do Departamento da
Europa Central, Escritório Regional para a Europa
e a Ásia Central, Banco Mundial. Atualmente,
trabalha na Universidade de Colúmbia.

Christine I. Wallich,
dos EUA, é economista principal do
Departamento da Europa Central, Escritório
Regional da Europa e da Ásia Central, Banco
Mundial.

ponsabilidade por sua provisão aos governos subnacionais. Os governos locais nem sempre poderão fornecer serviços adequados usando apenas recursos próprios. Os diferenciais regionais na prestação do serviço emergirão então inevitavelmente, e sua intensidade dependerá dos recursos disponíveis para cada localidade, a menos que estejam disponíveis mecanismos adequados de financiamento (próprio) e/ou transferências.

A atribuição de despesas nas economias em transição é também complicada pelo fato de que muitos bens e serviços públicos — educação, saúde, habitação, rodovias e outros de infra-estrutura — foram tradicionalmente supridos por empresas públicas. Na Ucrânia, as empresas oferecem individualmente amplas compensações não-salariais, como moradia grátis, creches, férias pagas, educação e serviços de saúde. Na Polônia, estimaram-se essas despesas em 2% do PIB, chegando na Rússia a 5% do PIB. Em algumas regiões, os “gastos públicos” das empresas superaram os gastos sociais orçamentários e, em algumas “cidades de uma só empresa”, o orçamento do governo local faz provisões apenas para as funções administrativas rotineiras. Na Bulgária, por exemplo, serviços médicos de empresas cobriram a saúde de populações inteiras de determinadas áreas.

Depois de privatizadas, as empresas não podem continuar a fornecer esses serviços e a concorrer com êxito; conseqüentemente, espera-se que os governos subnacionais venham a fornecer alguns deles. Para tanto, deve-se definir claramente quem fará o quê. Para se aumentar as responsabilidades dos governos subnacionais com despesas, suas receitas terão de ser expandidas, pelo fortalecimento das fontes próprias de receita ou pelo aumento das transferências intergovernamentais. Sem essas medidas, alguns governos subnacionais serão incapazes de manter muitos dos serviços anteriormente fornecidos por empresas públicas, o que fará surgir disparidades regionais no fornecimento dos serviços públicos.

Em certos casos, governos locais premiados pela necessidade lançaram mão dos lucros de propriedades públicas diretas de negócios locais para a obtenção de “receita”. Alguns governos e municipalidades subnacionais envolveram-se com atividades do setor privado, chegando às vezes ao ponto de desenvolver empresas locais em suas terras e construções, como contribuição para “joint ventures público-privadas” — uma privatização ao contrário e de péssima qualidade. Isto cria dois problemas:

Sete países em transição

Fontes de receita de governos subnacionais em 1993

(% de receita de governos subnacionais)

	Impostos próprios	Receltas não-fiscais	Transferências e participações em impostos
Albânia	0,0	0,0	100,0
Bulgária	1,0	4,0	95,0
Hungria	4,0	19,9	76,1
Polônia	26,7	19,3	54,0
Romênia	15,0	10,0	75,0
Rússia	8,8	1,6	89,6
Ucrânia	0,7	2,5	96,8

Fonte: Bird, Richard M.; Ebel, Robert D. & Wallich, Christine I. (orgs.). *Decentralization of the socialist State: intergovernmental finance in transition economies*. World Bank, 1995, p. 24.

compromete a transição para a economia de mercado e sujeita o orçamento público às incertezas financeiras do mercado. Parte da solução encontra-se em um sistema intragovernamental bem definido e instrumentos adequados de receita para os governos subnacionais.

Financiando os governos locais

Os sistemas atuais de receita intergovernamental, herdados da era do planejamento central, caracterizam-se ainda pela dependência dos governos subnacionais em matéria de transferências e participação nos impostos do governo central, e pela ausência quase completa de fontes estáveis de receitas próprias, o que impede que contribuam para a saúde fiscal da nação pelo aumento de seu esforço tributário (ver tabela).

Como os governos subnacionais permanecem fortemente dependentes da participação dos impostos centrais, mudanças na política tributária nacional afetam a base subnacional da receita, e a política tributária nacional acaba se transformando em política tributária subnacional. Mas as últimas reformas tributárias nacionais nas economias em transição não parecem ter levado em conta seus impactos sobre os governos subnacionais ou suas necessidades.

Taxas de usuário. A prática geral nas finanças públicas locais é tributar os serviços sempre que possível: quando os beneficiários diretos podem ser identificados, as taxas de usuário, e não o orçamento, devem ser o primeiro recurso. Mas nas economias em transição as taxas de usuário não estão sendo aplicadas tanto quanto deveriam sê-lo. Os preços de numerosos serviços públicos continuam distorcidos por subsídios, ineficiência e iniquidades. Na Polônia, por exemplo, receitas gerais, e não taxas de usuário, financiam, no todo ou em parte, itens orçamentários como transporte público, habitação, coleta de lixo e empresas de serviços públicos. Para 1992, esti-

mo-se que as tarifas de usuários, aplicadas em nível de cobertura de custos a uma ampla faixa de bens e serviços, teriam financiado cerca de 25% das despesas locais da Polônia ou, aproximadamente, 1% do PIB.

Uma das razões para as taxas de usuário não serem mais amplamente usadas está nas determinações centralizadas de preços, que continuam a limitar a discricção dos governos locais na fixação das taxas de usuário em níveis que lhes possibilite cobrir os custos. Muito mais importante, porém, foi o declínio da renda doméstica experimentado durante a transição, o qual,

combinado com aumentos necessários e substanciais de preços, inviabilizou politicamente a elevação das taxas de usuário. Dobrar ou, em alguns casos, triplicar os preços de calefação, transporte, energia elétrica, gasolina, água e aluguéis comprometeria parte significativa da renda doméstica caso os aumentos de preços ocorressem simultaneamente, implicando grandes mudanças no bem-estar de alguns grupos da população. As mudanças de preço precisariam, portanto, ser coordenadas com outras reformas — notadamente as de salários e pensões — e/ou ter seu impacto amortecido por mecanismos sociais de determinação de preços — como fixação de tarifas mínimas, *vouchers* ou transferências em espécie ou em serviços para grupos-alvo. Talvez sirva de consolo o fato, apontado em um estudo sobre a Polônia, de que a classe média consome, absoluta e proporcionalmente, mais desses bens subsidiados do que os pobres, de modo que se poderão adotar progressivamente taxas de usuário mais eficientes.

Impostos subnacionais. Quando é impraticável aplicar tarifas ou taxas de usuário, os governos subnacionais e locais tributam. Em muitas economias de mercado, o governo central controla os impostos considerados mais redistributivos ou os que geram fluxos cíclicos de receita, deixando aos governos subnacionais as fontes mais estáveis de receita. Ao projetar suas estruturas fiscais intergovernamentais, as economias em transição devem ter em mente dois fatores para a determinação dos impostos a serem atribuídos aos, ou partilhados com os, governos intermediários ou locais. Primeiro, o produto combinado de receita (entre os governos subnacionais) de impostos atribuídos ou partilhados e transferências deverá ser suficiente para financiar todas as despesas locais. Diferentemente do que acontece em muitos países em desenvolvimento, onde o setor local é pequeno, nas economias em transição o se-

tor subnacional é grande — muitas vezes cerca de 30% do total dos gastos públicos ou cerca de 15-20% do PIB. Isto implica atribuição, repartição ou transferência de parcela significativa da base tributária nacional. Segundo, a exequibilidade administrativa deve ser objeto de consideração.

Que impostos atribuir? O imposto de renda de pessoa jurídica (IRPJ) é um imposto central na maioria das economias de mercado, embora alguns sistemas federativos (Canadá, EUA e Suíça) permitam impostos subnacionais de pessoas jurídicas. Nas economias em transição, a necessidade de minimizar a complexidade administrativa e maximizar a eficiência sugere que o imposto sobre a renda de pessoas jurídicas fica melhor no presente com o governo central. O estabelecimento local de centenas de impostos de renda de empresas geraria concorrência fiscal, distorceria as decisões de localização das empresas e exigiria um rasteio complexo das receitas de firmas com filiais em vários locais. Em resumo, seria uma selva fiscal para residentes e estrangeiros.

O imposto de renda de pessoa física (IRPF) é geralmente um imposto central, sobretudo em razão de suas propriedades redistributivas e estabilizadoras. Na maioria das economias em transição, os governos subnacionais arrecadam o imposto de renda de pessoa física, embora não controlem nem a alíquota nem a base. Uma alternativa que merece ser considerada é a substituição de um IRPF partilhado pela "concatenação" de uma sobretaxa de IRPF local a um imposto de renda central, como se faz em muitos dos países-membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isto aumentaria não apenas a autonomia fiscal local, mas também a responsabilidade.

Impostos sobre consumo e impostos sobre o varejo de um só estágio podem parecer os candidatos naturais à tributação subnacional nas economias em transição, como são nas economias de mercado. Mas geralmente se usam impostos sobre itens como tabaco e bebidas alcoólicas para financiar os governos locais. Como são arrecadados em nível de produtor, os impostos sobre consumo são pagos por apenas alguns fabricantes — em casos de monopólio, por um único produtor — o que os restringe a apenas alguns distritos produtores. Como acontece com os impostos sobre as vendas no varejo, sua implementação por sobre o imposto de valor agregado (IVA) nacional, se bem que teoricamente factível (as províncias do Canadá, por exemplo, o

"Se bem planejada, a descentralização fiscal pode propiciar melhor alocação de serviços públicos e tornar mais responsável a prestação desses serviços."

usam), seria cara e complexa, além de incoerente com os regimes fiscais da União Européia, a que muitos dos países da Europa central pretendem um dia associar-se. Os impostos sobre consumo são, portanto, uma opção para o médio prazo.

Na maioria, os impostos atualmente atribuídos aos governos subnacionais nas economias em transição são impostos "de aborrecimento", e não fontes potencialmente estáveis de receita. Na Rússia, o produto da receita de 21 impostos locais (incluindo impostos sobre venda de computadores usados e corridas de cavalo, uso de logomarcas em publicidade, propriedade de imóveis e cães) não chega talvez a 0,5% do PIB ou a 2% das despesas subnacionais. Além do fato de que a eficácia da gestão fiscal local fica comprometida pelas determinações centrais tanto sobre as alíquotas como sobre a base tributária dos impostos locais.

O papel do imposto sobre a propriedade. O papel do imposto sobre a propriedade é uma questão importante ainda sem resposta nas economias em transição. Algum tipo de imposto sobre propriedade foi ou tem sido adotado em muitas delas. Trata-se do único imposto potencialmente importante que as reformas tributárias nacionais atribuíram aos governos subnacionais. Embora de administração relativamente cara, os impostos sobre propriedade são fontes "eficientes" de receita, porque os beneficiários das despesas públicas acabam pagando pelos serviços fornecidos localmente que aumentam o valor de sua propriedade. Muito, porém, resta a ser feito para que o imposto sobre propriedade cumpra todo seu potencial nas economias em transição. Por quê? A maior parte das habitações permanece de propriedade pública ou comunal, e os mercados habitacionais são nascentes, de modo que as avaliações devem basear-se muitas vezes na metragem quadrada de área.

Participação nos impostos. Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia e os países BRO partilham com os governos subnacionais a

receita oriunda de IVA, IRPJ e IRPF. De maneira quase uniforme, essa partilha é feita com base na origem geográfica (região/município) da arrecadação da receita — e não com base em uma fórmula. A participação nos impostos apresenta a vantagem da simplicidade e, quando é transparente e fixa, os governos subnacionais garantem certo grau da receita. Infelizmente, em muitas economias em transição, as participações nos impostos mudam de ano para ano, variam por região e com frequência são negocia-

das por cada localidade com o centro. Isto pouco contribui para fortalecer a responsabilidade ou a eficiência. Ademais, a participação por origem tende por natureza a aumentar a desigualdade entre as regiões, uma vez que áreas com base tributária maior fazem jus a mais receitas, exacerbando os diferenciais que emergem no lado das despesas na prestação de serviços.

Transferências intergovernamentais. Como a capacidade dos governos subnacionais de elevar sua receita raramente lhes permite atender a suas despesas, em geral fazem-se necessárias transferências para cobertura dos déficits. Em princípio, esses déficits poderiam ser cobertos pela transferência dos poderes tributários aos governos subnacionais, pela devolução das responsabilidades por despesas ao governo central ou pela redução dos gastos subnacionais e da qualidade dos serviços. Embora o aprimoramento das autoridades fiscais locais seja fundamental, as transferências também podem ser atraentes, porque, dependendo de sua formulação, podem permitir aos governos locais fornecer serviços e ao governo central estabelecer critérios, melhorar a equidade ou influenciar os padrões locais de consumo.

Na maioria das economias em transição, as transferências podem ainda ser determinadas *ad hoc* pelo governo central, mudando às vezes a cada orçamento anual. Excepcionalmente a Hungria e a Polônia, a alocação de receitas baseada em fórmulas específicas ainda não é comum, e os fluxos fiscais entre os vários níveis de governo permanecem discricionários e negociáveis, embora financiem grande parcela das despesas subnacionais.

Deve-se trabalhar ainda no sentido de regularizar o volume e a alocação de transferências e dar aos governos subnacionais mais de suas fontes próprias de receita. Na prática, porém, os cortes nas transferências, resultantes de apertos fiscais e medidas de estabilização, não têm sido acompanhados de esforços para racionalizar o sistema, buscando-se a melhoria do esquema

de transferências, reatribuindo as bases tributárias aos governos subnacionais ou formulando e destinando eficientemente as doações. Isto reflete tanto a relutância do centro em abrir mão de uma ferramenta de controle dos governos subnacionais quanto o fracasso de algumas autoridades locais em modernizar a administração tributária e fortalecer as receitas limitadas que controlam.

Qual o grau de equalização apropriado? Trata-se de um julgamento de natureza política. Levada muito longe, a equalização poderá penalizar regiões em melhores condições, cujo potencial industrial e de crescimento é indiscutivelmente maior, uma vez que seus recursos serão transferidos para áreas menos produtivas e mais pobres. As economias em transição atingiram, implícita ou explicitamente, o equilíbrio entre crescimento e equalização de diferentes formas. Em alguns países homogêneos, as grandes disparidades entre as regiões fizeram da equalização uma prioridade política. Em outros, como na Rússia, a necessidade de unidade política pode exigir que se deem as regiões em melhor condição saltarem à frente, para que ressentimentos alimentados por ênfase excessiva na equalização não façam essas regiões optarem pela saída conjunta do sistema.

Argumentos a favor da condicionalidade. Uma característica surpreendente das transferências fiscais intergovernamentais nas economias em transição é que em grande parte são incondicionais. O governo central está legitimamente interessado no que é feito com suas doações. Assim, quando se prestam localmente serviços importantes, como educação e saúde, a nação como um todo tem interesse em garantir que tais serviços sejam disponibilizados no país inteiro dentro de um padrão mínimo de qualidade. Existem, portanto, argumentos para a imposição de condições específicas a tipos particulares de transferência.

Conclusão

A descentralização fiscal em curso nas economias em transição pode ser economicamente benéfica. Mas as economias em transição devem envidar esforços para projetar e implementar novos sistemas de financiamento subnacionais e intergovernamentais. As fraquezas na concepção dos sistemas atuais representam riscos às suas redes de segurança, estabilização, privatização, equidade regional e prestação dos serviços essenciais. As questões são complexas, técnica e politicamente. O desenvolvimento institucional dos governos subnacionais e dos ministérios centrais encarregados de apoiar e estruturar o processo de descentralização é fundamental. Entre as

características importantes para o aprimoramento das reformas estão: o aumento das fontes de receita próprias dos governos subnacionais, com a atribuição dos instrumentos tributários necessários e da elaboração de mecanismos de transferência e da participação que lhes forneçam receitas adequadas para a cobertura de suas necessidades de despesas; a regularização dos mecanismos de participação nos impostos e transferências, para tornar seguras as receitas dos governos subnacionais; a atribuição clara das despesas, de modo que cada nível de governo saiba quais as suas responsabilidades fiscais; e, permeando todo o processo, a garantia de que o sistema proveja recursos adequados às funções governamentais importantes para a nação, de modo que as despesas não sejam comprometidas por um clima de aperto fiscal contínuo. Políticas de descentralização bem-projetadas ajudarão a melhorar a qualidade de vida daqueles que atravessam uma das maiores convulsões de nosso tempo — a passagem da economia dirigida para a economia de mercado. ■

Este artigo é extraído de Bird, Richard M.; Ebel, Robert D. & Wallich, Christine I. (orgs.). Decentralization of the socialist State: intergovernmental finance in transition economies. World Bank, 1995.

NOVIDADE DO FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL Reserve já seu exemplar!

World economic outlook: a survey by the staff of the International Monetary Fund

O *World economic outlook, October 1995* apresenta as análises dos economistas da equipe técnica do FMI acerca do desenvolvimento econômico global a curto e médio prazos. Atribui-se ênfase particular às turbulências do mercado financeiro e às suas implicações nas políticas econômicas para os países industrializados; às oportunidades e aos riscos associados à abertura crescente nos países em desenvolvimento; e aos diferentes desafios de políticas que enfrentam as economias em transição já bastante avançadas em sua caminhada rumo à economia de mercado.

Anexos, boxes, gráficos e um extenso apêndice estatístico enriquecem o texto.

Disponível em inglês, francês, espanhol e árabe.

US\$34 (universidades: US\$23). (brochura).

ISSN 0256-6877.

PARA FAZER O PEDIDO, ESCREVA OU TELEFONE PARA:

International Monetary Fund

Publications Services

Box FD-395

700 19th Street, N.W.

Washington, D.C. 20431 USA

Telefone: (202) 623-7430

Fax: (202) 623-7201

Telex: INTERFUND

Aceitam-se os cartões de crédito American Express, MasterCard e VISA.

