

Coordenação Fiscal: Significado Atual para Estados Unidos, Brasil e Euroarea

Rubens Penha Cysne
21 de Fevereiro de 2008

O século XX passou para a história macroeconômica como o século da busca de mecanismos de coordenação monetário-cambial. No século XXI, o destaque tem sido e deverá continuar sendo a necessidade de coordenação fiscal.

Iniciemos pela questão monetária. Após o abandono do sistema de paridades fixas em função das despesas incorridas durante a I Guerra, a tentativa frustrada da Inglaterra de voltar a este sistema com a paridade vigente antes da Guerra, mesmo após a perda de suas reservas em ouro, levou ao grande colapso da Libra em 20 de setembro de 1931.

Logo depois da Segunda Guerra houve a tentativa de coordenação monetário-cambial gerada pelo acordo de Bretton Woods. O sistema nunca operou exatamente como concebido, tendo em vista que alguns países apresentavam taxas de inflação bem superiores a outros, fato que gerou as tentativas de paridades fixas em termos reais, como no caso brasileiro. Após o abandono da paridade nominal entre o dólar e o ouro, em 15 de agosto de 1971, várias outras crises marcaram o final do século. Apenas para citar algumas, houve o colapso do México em 1982, do Sistema Monetário Europeu, em 1992, nova crise do México em 1994, a crise da Ásia em 1997, da Rússia em 1998, do Brasil em 1999 da Argentina em 2001 e 2002, e por aí vai.

Mais recentemente, três fatos tenderam a mudar este cenário de repetidas crises monetárias. Primeiro, a criação da Área do Euro (Euroarea)¹ a partir de 01/01/1999, que já une 15 países europeus operando com a mesma moeda. Segundo, o fato de vários países, tal como o Brasil, a partir de 1999, passarem a trabalhar com câmbio flexível (ou próximo disto). Terceiro, a queda constante do custo de informação, elevando a velocidade e os montantes dos fluxos internacionais de capital.

Tais fatos têm majorado a necessidade de coordenação fiscal entre os países e, conseqüentemente, a necessidade de instituições orçamentárias que privilegiem a consistência macroeconômica, a boa controlabilidade da composição de demanda (ver no decorrer do artigo), a eficiência e eficácia do jogo orçamentário, bem como a consolidação e explicitação para a sociedade de suas preferências na alocação de recursos públicos. Tratam-se, estas, de tarefas nas quais a visão do economista, de forma complementar à do contador e/ou do auditor, pode ser bastante útil.

¹ Não confundir Euroarea (ou Eurozone) com Comunidade Européia, União Européia ou Comissão Européia. Euroarea define-se como os 15 países que adotam o Euro como moeda comum. União Européia é um termo cunhado pelo Acordo de Maastricht, de 1992/93, definindo os países que decidiram se reger pelo mesmo. Comunidade Européia é um dos três pilares conceituais da União Européia, aquele que diz respeito a questões econômicas e sociais (o segundo pilar diz respeito a acordos de política externa e militar e o terceiro a questões jurídicas e criminais). A União Européia e a Comunidade Européia são ambas compostas dos mesmos 27 países. Tal distinção deverá deixar de existir a partir de 2009, em função da junção estrutural que se definiu pelo Tratado de Lisboa (2007). Por último, a Comissão Européia é o braço executivo da União Européia.

Para se atingirem os objetivos acima é necessário combinar na instituição orçamentária a visão macroeconômica com os resultados da teoria de desenho de mecanismos estudada em teoria dos jogos. Ambas as visões preocupam-se com fatos totalmente fora do foco dos contadores e dos auditores profissionais. A visão macroeconômica preocupa-se com a consistência entre as despesas do governo e as metas de evolução macroeconômica; com a imposição de controles institucionais orçamentários à expansão desenfreada de despesas públicas, mesmo quando cobertas com equivalentes receitas de impostos. O atual sistema legal orçamentário brasileiro não dispõe deste tipo de mecanismo.

Por outro lado, o desenho de mecanismos leva em consideração que o orçamento é um complicadíssimo jogo dinâmico com informação imperfeita (havendo ainda a cada passo a possibilidade de subjogos de coalizão), onde cada conjunto de regras tende a levar a um conjunto de resultados distinto. É função do economista que se detém sobre a questão orçamentária fazer engenharia reversa: desenhar as regras do jogo que levem aos resultados socialmente desejados.

Um passo adiante acrescentaria a este receituário, com ajuda dos especialistas da economia política, ao desenho também das regras de escolha política, tendo em vista que diferentes regras eleitorais tendem a levar a diferentes composições na representação política, e que tal fato evidentemente afeta o jogo orçamentário. Admite-se em geral que a discussão orçamentária é mais dificultada no sistema proporcional do que no majoritário, em função de que o primeiro sistema levar a um número de partidos potencialmente maior².

O que entender hoje em dia por coordenação fiscal, trata-se de algo que varia de país a país, bem como de período a período. Tomemos por exemplo o caso dos Estados Unidos. O objetivo atual deste país é que as taxas de juros mundiais se situem em níveis baixos, de forma a não majorar ainda mais a crise de crédito que tem abatido sua economia, bem como as bolsas em todo o mundo. No médio prazo, por outro lado, deverá ser objetivo dos Estados Unidos a redução dos seus elevados déficits em conta corrente do balanço de pagamentos. A forma macroeconomicamente mais adequada de se conseguir atingir estes dois objetivos consistiria em reduzir o déficit fiscal americano. Como isto não deverá ocorrer a contento, entretanto, o processo de desvalorização do dólar deverá acabar ocorrendo em um ambiente onde as taxas de juros em euros serão um pouco mais elevadas do que aquelas em dólar, pelo menos durante algum tempo.

No Brasil a coordenação fiscal é necessária por outro tipo de lógica. De forma bem menos óbvia do que no contexto das crises monetárias geradas pela conjunção de elevações do crédito interno líquido em ambiente de câmbio fixo (como ocorreu ao início de 1999), os malefícios que decorrem da falta de controles fiscais se dão de forma mais lenta e bem menos perceptível. Seus sinais mais claros ocorrem quando exportadores ou produtores de bens que podem ser substituídos por produtos importados reclamam da taxa de câmbio até o ponto de fecharem suas portas (tome-se, a título de exemplo, o caso dos calçados chineses que levaram muitos produtores nacionais à falência).

² No Brasil, por exemplo, o Congresso se determina em função de votação proporcional e o Senado por votação majoritária. O Congresso tem 21 partidos representados, enquanto que no Senado tal número chega apenas a 14.

O que não fica claro para estes últimos é que o câmbio é um preço que se decidiu fazer flutuar a partir de 1999 (fato importante para o êxito do sistema de metas de inflação). E que o que está a lhes causar prejuízos na verdade é a falta de controle, no contexto orçamentário atual, do montante de despesas públicas decididas e implementadas pelo governo. Não se trata de fato recente, que se possa associar inequivocamente a um governo ou a outro, mas da consequência de várias decisões tomadas desde o final dos anos 80. A novidade do processo fica por conta do câmbio flexível (desde 1999) e de se ter chegado ao limite aceitável da carga tributária. Com o governo gastando mais, elevam-se os juros e valoriza-se o Real, desta forma reduzindo de forma perigosa a competitividade na produção nacional.

O processo é perigoso por dois motivos. Primeiro, porque não tem mecanismos automáticos de correção, exceto aquele dado pela grita decorrente da falência consecutiva de várias áreas tradicionais de exportação ou de bens substitutos de importações. Tal processo pode ser bastante lento, mas uma vez instalado é de difícil reversão. Segundo, porque acaba por modificar a composição de demanda da economia de forma não interessante para o crescimento. Caem as exportações líquidas, com isto reduzindo-se pesquisas e geração de tecnologia, e sobem os gastos públicos, que de forma muito mais modesta costumam servir de combustível ao crescimento de longo prazo.

Por último, para os 15 países que compõem a área do Euro coordenação fiscal tem um terceiro significado. O sistema moeda única em um contexto de várias economias pequenas apresenta uma grande diferença operacional em relação ao sistema de câmbio fixo. Neste último, elevações da despesa fiscal de um país podem ser compensadas por elevações do crédito interno líquido dos demais, minorando-se os riscos de exportação de recessões que decorrem da irresponsabilidade fiscal unilateral.

No sistema de moeda única, entretanto, esta possibilidade dos bancos centrais dos países que optaram pela austeridade fiscal de impedirem que seus países importem recessão não mais ocorre. Tudo se passa, neste caso, como na situação de um *currency board*³ peremptório com comprometimento e credibilidade totais. Quando o juro sobe na economia gastadora em função da maior oferta de títulos públicos, os investimentos da economia que optou pela austeridade caem em função do sistema de vasos comunicantes dos mercados financeiros. Não há um banco central local que possa elevar o crédito interno líquido de forma compensadora.

Entende-se daí o fato de os países da Euroarea terem tamanha preocupação que nenhum país ultrapasse a meta máxima de três por cento do PIB de déficit fiscal. O país que o fizer estará gerando externalidades negativas para os demais (exportando recessão).

O Euro construiu-se a partir de cinco critérios que privilegiavam aspectos de consistência macroeconômica. Estipularam-se em Maastricht limites para a dívida pública, para o déficit público, para os juros, a inflação e para o câmbio. O que cada

³ O *currency board* caracteriza-se por permitir apenas elevações da base monetária decorrentes da elevação de reservas internacionais, mas não aquelas decorrentes de elevação de créditos líquidos do banco central ao setor privado ou ao setor público.

país faria com o total de seus gastos públicos ou com suas políticas de pesquisa e desenvolvimento não dizia respeito direto à consistência monetário-fiscal que se esperava do Euro, e por isto não foi fator de negociação. Uniões monetárias tentam forçar seus membros a não gerar externalidades negativas para os demais, não a implementar políticas de crescimento do tipo A ou do tipo B. Tal ponto faz diferir uniões monetárias de federações.

A falta de preocupação e decisão conjunta com políticas de crescimento que caracterizou a criação da moeda única vem à tona, entretanto, quando economistas começam a comparar o crescimento da área do Euro com o crescimento americano. Observa-se nestas comparações que a Europa do Euro tem crescido quase sempre menos do que os Estados Unidos.

As razões para isto são claras. Os Estados Unidos têm maior nível e maior aporte de capital humano, mais flexibilidade no mercado de trabalho e um “tamanho do governo” muito menor do que os países do Euro. Flexibilidade no mercado de trabalho e ganhos de competitividade são os meios principais dos quais dispõem os países em uma união monetária de competir entre si por mercados externos. Talvez o segundo ponto seja ainda mais importante do que o primeiro. De fato, isto é o que sugere a experiência da Alemanha, cujo mercado de trabalho é ainda rígido, mas ainda assim concentra quase que a metade das exportações da União Européia para a China (fato que evidentemente gera espécie aos demais países da União).

É preciso deixar claro que tamanho de governo reduzido não precisa ser sinônimo de altas taxas de crescimento. No México, que tem crescido desde o início do século ainda menos que o Brasil, o governo não passa de 23% do PIB. A Irlanda por outro lado tem tamanho do governo próximo ao brasileiro (de 35% do PIB), mas tem crescido muito mais do que o nosso país. O ponto a observar-se é o retorno em termos de produtividade e infra-estrutura que o governo consegue com seus gastos. No Brasil, como se sabe, tal retorno tem sido historicamente demasiado reduzido, o que sugere a necessidade de uma instituição orçamentária que privilegie não apenas a consistência macroeconômica (como tem se obtido satisfatoriamente a partir de 2000), mas também mecanismos de defesa para os contribuintes.

Rubens Penha Cysne é Professor da EPGE/FGV.