



ANO 22 Nº 03
Março de 2013

Carta de Conjuntura FEE

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA
Siegfried Emanuel Heuser

Efeito temporário da crise sobre a América Latina

Têm sido frequentes as referências à “grande depressão” dos anos 30 do século passado, para caracterizar as dificuldades econômicas hoje enfrentadas por Estados Unidos e União Europeia, decorrentes da crise financeira de 2008. Do ponto de vista do impacto da crise sobre os países latino-americanos, esse paralelo é adequado?

Os dados disponíveis na literatura sobre os efeitos da crise de 1929 indicam não só que, naquela ocasião, houve uma redução muito abrupta nas receitas de exportação dos países latino-americanos, mas, sobretudo, que a recuperação posterior de preços e volumes exportados foi extremamente lenta. As séries históricas disponibilizadas pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) para o conjunto da América Latina mostram que, em 1940, o poder de compra das exportações permanecia inferior ao registrado em 1930. Sem entrada de capitais externos, as condições daquela década caracterizam bem o que Maria da Conceição Tavares denominou “estrangulamento externo absoluto”.

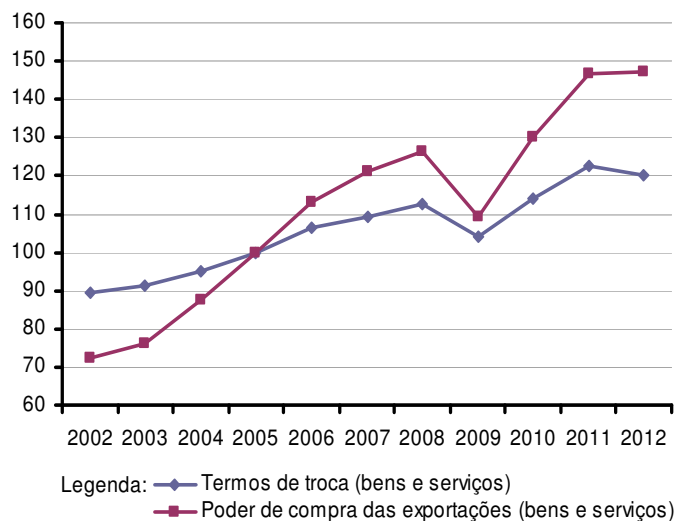
As informações disponíveis para o período posterior a 2008 nos permitem avaliar se as consequências desta última crise foram tão significativas para os países latino-americanos como nos anos 30. É preciso observar previamente que o período 2004-08, imediatamente anterior à crise, foi bastante favorável para a Região. O ritmo de crescimento desse período não era registrado desde os anos 70. Houve sensível melhora nos termos de troca, e foram registrados sucessivos superávits nas transações correntes com o resto do mundo. Em conjunto com elevados influxos de capital, tal condição permitiu expressiva acumulação de reservas internacionais.

A intensificação das perturbações nos mercados financeiros internacionais, em 2008, induziu naturalmente à expectativa de que, mais uma vez, eventos exógenos interromperiam o ciclo de crescimento da Região. De fato, os dados relativos ao ano de 2009 são extremamente negativos, mas os relativos à posição externa da Região nos anos seguintes mostram uma robusta recuperação. Conforme mostra o Gráfico, embora tenha havido piora dos termos de troca e redução do poder de compra das exportações em 2009, já no ano seguinte o nível de 2008 foi plenamente recuperado, e a trajetória de crescimento foi mantida nos anos posteriores. No que diz respeito ao fluxo de capitais, nem houve, a rigor, uma interrupção da entrada de recursos na Região. Ocorreu, de fato, uma redução do influxo líquido de capitais entre 2007 e 2008, mas, ainda

assim, ingressaram, nesse ano crítico, cerca de US\$ 70 bilhões em termos líquidos. Patamar semelhante foi mantido em 2009, e, a partir de 2010, verifica-se persistente crescimento, atingindo o montante sem precedente histórico de US\$ 200 bilhões em 2011.

Assim, independentemente da validade, ou não, da comparação entre os anos 30 e os anos recentes no caso das economias desenvolvidas, o paralelo não parece adequado no caso da América Latina. A Região como um todo parece ter, inclusive, recuperado seu ritmo de crescimento já em 2010 e 2011. Dos países maiores, o Brasil é o que tem apresentado menor taxa de crescimento, devido à relutância dos formuladores de política econômica em adotar uma postura mais expansionista que possa aproveitar o cenário externo ainda favorável.

Índices de termos de troca e de poder de compra das exportações na América Latina — 2002-12



FONTE DOS DADOS BRUTOS: CEPAL.

NOTA: 1. Os índices têm como base 2005 = 100.

2. O índice dos termos de troca considera a razão entre preços das exportações e preços das importações.

3. O poder de compra das exportações corresponde ao produto entre os termos de troca e o índice de volume exportado.

Fernando Maccari Lara
Economista, Pesquisador da FEE

O binômio indústria-desenvolvimento revisitado

As tradições pré-clássicas do desenvolvimento, italiana e alemã do século XVIII, enfatizam a indústria como o setor fundamental para o desenvolvimento. Posteriormente, Kaldor e estruturalistas formularam teorias em que a indústria assume papel central como motor do crescimento das nações. Nessa perspectiva, desenvolvimento econômico requer um processo permanente de mudança estrutural em direção a atividades dinâmicas, produtoras de bens com elevado valor agregado e cuja demanda responda fortemente a alterações da renda, que apresentem retornos crescentes de escala.

O processo de transformação estrutural da economia levará à transferência intersetorial de mão de obra, impactando a economia. Em primeiro lugar, haverá o estímulo da demanda, uma vez que os trabalhadores da indústria recebem maiores salários. Em segundo, o aumento da renda dos trabalhadores alterará o padrão do consumo em favor de bens industriais, o qual incentivará a produção industrial. Por fim, o crescimento da demanda e da produção industrial, devido às economias de escala presentes no setor, engendrará o aumento da produtividade da economia. Por ser uma atividade intensiva em capital, a indústria é capaz de tornar mais produtivo cada trabalhador transferido.

Contudo, o crescimento da produtividade do trabalho pode restringir o processo de criação de empregos, determinando uma posição de equilíbrio inferior da economia (conhecida como *jobless growth*). O crescimento deve ser suficiente para gerar emprego e aumentar a produtividade do trabalho. Nesse sentido, políticas coordenadas são fundamentais para evitar o isolamento de atividades, intensificando-se, assim, os encadeamentos produtivos intra e intersetoriais para potencializar o crescimento.

Nesse contexto, a Figura mostra a evolução dos índices da produção industrial e da produtividade do trabalho industrial no Brasil. Nela, constata-se a existência de uma relação positiva entre as séries ao longo do tempo. Verifica-se, sobretudo, que as variáveis apresentam uma tendência ascendente, a partir de 2002, e de estagnação acompanhada de declínio a partir de 2010.

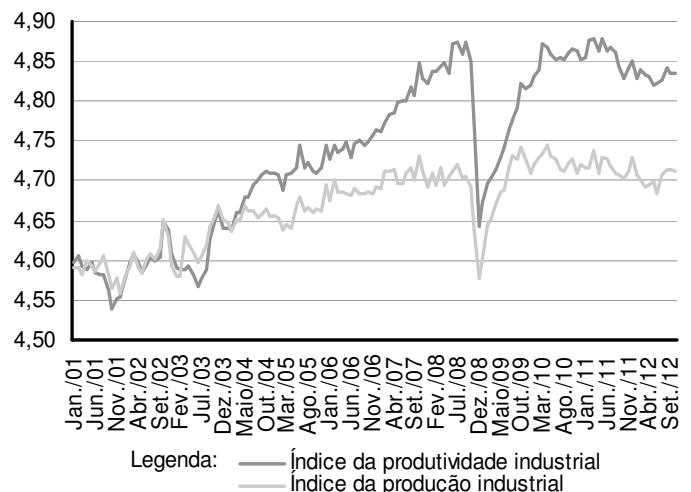
Essa tendência descendente da produção e da produtividade industrial indica a dificuldade da economia nacional em manter taxas elevadas de crescimento. Em especial, observa-se que a produção começa a desacelerar já em 2007, antes da trajetória descendente da produtividade, que só acontece a partir de 2009. Naturalmente, isso ocorre porque a produtividade do trabalho responde positivamente ao nível de atividade econômica, porém, com certa defasagem de tempo. Essa regularidade pode ser explicada, se considerarmos a demanda como indutora do aumento da produção, gerando o aumento de produtividade em setores com economias de escala, sendo um fenômeno cumulativo e dinâmico. Desse modo, a produtividade do trabalho industrial continuou crescendo de 2007 até meados de 2008, através dos efeitos cumulativos do aumento da produção (de 2002 a 2007).

O fato de as firmas reterem trabalho qualificado durante a contração, derivado dos custos com contratação e treinamento na fase expansionária, explica a queda da produtividade durante a fase recessiva. Isso ocorre porque o trabalho antes empregado passa a ser subutilizado durante a desaceleração. Logo, isso evidencia o comportamento pró-cíclico da produtividade e o efeito defasado da queda da atividade econômica na produtividade.

Ademais, fatores como a apreciação cambial de 2004 a meados de 2011, a crise do *subprime* em 2008, bem como a subsequente crise no Velho Mundo, atuaram como limitadores do crescimento industrial. Apesar da rápida recuperação da economia em 2009, a indústria não conseguiu reproduzir o desempenho do período anterior. Caso essa tendência não seja revertida, a estagnação industrial restringirá a capacidade de a economia atingir taxas de crescimento aceleradas. Assim, medidas que contemplem o incentivo da demanda e do investimento industrial serão cruciais para a retomada da atividade econômica industrial e nacional.

Fatos estilizados corroboram a tese de que a indústria é um componente central no processo de desenvolvimento. Em geral, a produção de bens manufaturados está associada com crescimento do produto e estabilidade econômica; serviços dinâmicos e produtos manufaturados estão menos propensos a terem quedas nos termos de troca; e, por fim, a indústria apresenta importante dinâmica inovativa. Nessa linha, a alteração no padrão de evolução das duas séries temporais após 2008 é preocupante, pois evidencia a queda da produção como indutora do declínio da produtividade industrial. O Governo, portanto, deveria intensificar sua política industrial e de câmbio desvalorizado, a fim de reverter essa situação e acelerar o crescimento.

Evolução temporal das séries do índice da produtividade do trabalho e do índice da produção da indústria brasileira — jan./01-set./12



FONTE: IBGE (2012).

IPEADATA (2012).

NOTA: Os índices foram logaritmados e têm como base 2002 = 100.

Henrique Morrone
Economista, Pesquisador da FEE/INCR

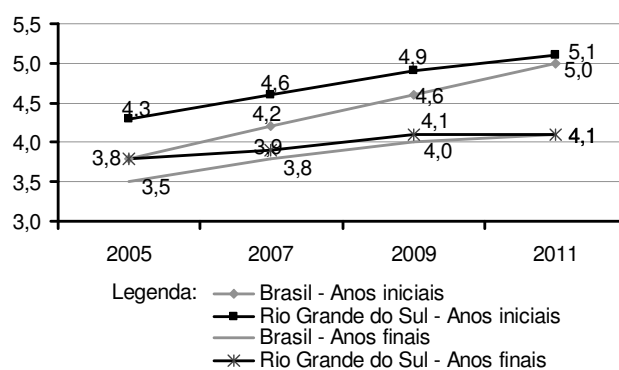
A qualidade da educação no RS: um comparativo

Com o objetivo de medir a qualidade da educação tanto de escolas como de diferentes unidades geográficas, em 2007 foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Esse índice é calculado a cada dois anos, medido em uma escala de zero a 10, a partir das taxas de aprovações e do desempenho dos estudantes na Prova Brasil. Esta é realizada para alunos de anos iniciais e finais do ensino fundamental, 4ª e 8ª séries respectivamente, além dos alunos do 3º ano do ensino médio. Para municípios, no entanto, são divulgados dados apenas a respeito do ensino fundamental.

Utilizando esse índice como referência, o Ministério da Educação traçou metas bianuais para cada escola e para cada unidade geográfica. O objetivo é que o Brasil alcance nota 6 no IDEB, em 2022 — semelhante à qualidade de ensino de países desenvolvidos. O Gráfico mostra a evolução desde o início da série histórica das notas do IDEB para o RS e para o Brasil, tanto dos anos iniciais do ensino fundamental quanto dos anos finais. O RS, em geral, é superior em ambas as notas em relação ao Brasil. Este, no entanto, apresentou crescimento maior e, para o caso da nota nos anos finais do ensino médio, inclusive alcançou o mesmo resultado do Estado em 2011. Vale ressaltar também que o RS apenas não atingiu a meta estabelecida para os anos finais do ensino fundamental em 2011, que era 4,3.

Com relação ao *ranking* por estados em 2011, o RS aparece na 8ª colocação para a nota no IDEB nos anos iniciais do ensino fundamental, ao lado de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rio de Janeiro. Minas Gerais lidera esse *ranking*, com nota 5,9. Para os anos finais, no entanto, o RS aparece em pior posição: 11º lugar, ao passo que Santa Catarina, com nota 4,9, é o estado mais bem posicionado.

Evolução das notas do IDEB no RS e no Brasil — 2005-11



FONTE: INEP.

Marcos Vinício Wink Junior
Economista, Pesquisador da FEE

Previdência estadual: déficit crônico versus Fundoprev

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Rio Grande do Sul (RPPS) apresenta, todos os anos, números deficitários que expressam o grande descompasso existente entre o montante dispendido no pagamento de benefícios e os valores arrecadados a título de contribuições previdenciárias. Mais do que isso, o RPPS estadual vem mostrando uma necessidade crescente de recursos, uma vez que o *gap* entre despesas e receitas tem aumentado ano após ano.

Na última década, o Resultado Previdenciário estadual vem se deteriorando e atingiu o resultado negativo de R\$ 5,2 bilhões em 2011. Quando se constata que o Estado administrou um orçamento de R\$ 38,4 bilhões em 2011, fica evidente o peso que o RPPS possui nas suas contas (13,5% dos recursos do orçamento foram canalizados para cobrir o déficit da previdência).

Após um amplo processo de reformas previdenciárias, especialmente em nível constitucional e federal, o Estado do Rio Grande do Sul buscou alternativas para a resolução dessa importante questão. Em julho de 2011, entraram em vigor as Leis Complementares nº 13.758 e nº 13.757, instituindo o Fundo Previdenciário para os servidores civis estatutários do Estado — Fundoprev — e o Fundo Previdenciário para os militares estaduais — Fundoprev/militar. Todos os novos servidores estatutários admitidos após essa data automaticamente estão filiados ao novo regime, que é uma tentativa de melhorar a situação fiscal do Estado sem a implementação de mudanças mais radicais no sistema previdenciário estadual. Ao invés de se adotar um sistema

de contribuições definidas, no qual o valor do benefício está sujeito ao sucesso da gestão do fundo, tal como na Administração Federal, o Governo do Estado decidiu-se por um modelo mais conservador, em que o que existe é uma segregação entre os recursos do Fundoprev e do restante do RPPS. Isso significa que os valores das contribuições previdenciárias vinculadas ao Fundoprev serão investidos em um regime de capitalização e somente poderão ser utilizados para pagamento de benefícios ligados a esse fundo. No entanto, caso o desempenho das aplicações do Fundoprev no mercado de capitais seja insuficiente para pagamento de suas obrigações, o Tesouro estadual cobrirá as eventuais necessidades de recursos. Existe um risco nessa dinâmica: a vinculação do Tesouro à cobertura de déficits e a existência de benefícios com valores definidos poderá, no futuro, tornar inócua a reforma em questão.

Em março de 2013, as Leis Complementares nº 13.757 e nº 13.758 completam 20 meses de vigência. Todo esse processo de reforma previdenciária é bastante recente em nível estadual, de modo que ainda é cedo para se dizer, definitivamente, se a reforma baseada num regime de capitalização, com segregação de regimes, atingirá seus objetivos. O tempo dirá se o modelo escolhido no Estado terá, ou não, sucesso na proteção ao servidor público e na equalização da questão fiscal da previdência estadual.

Thiago Felker Andreis
Economista, Pesquisador da FEE

Tabela 1

Taxas de variação do IPCA e do IGP-M no Brasil — ago./12-jan./13

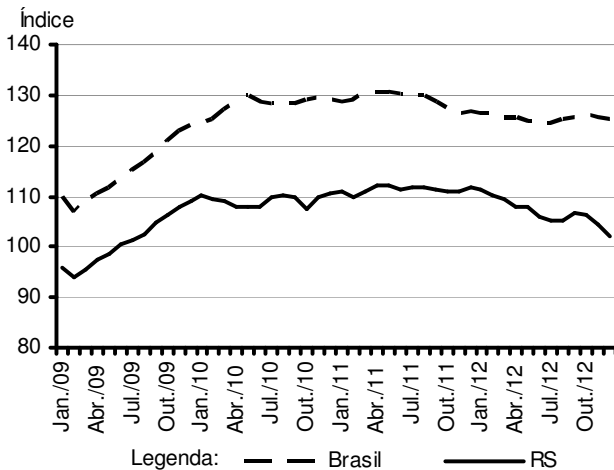
MESES	IPCA			IGP-M			(%)
	No Mês	No Ano	Acumulada em 12 Meses	No Mês	No Ano	Acumulada em 12 Meses	
Ago./12	0,41	3,18	5,24	1,43	6,07	7,73	
Set./12	0,57	3,77	5,28	0,97	7,09	8,07	
Out./12	0,59	4,38	5,45	0,02	7,12	7,52	
Nov./12	0,60	5,01	5,53	-0,03	7,08	6,96	
Dez./12	0,79	5,84	5,84	0,68	7,81	7,81	
Jan./13	0,86	0,86	6,15	0,34	0,34	7,91	

FONTE: IBGE.

Fundação Getúlio Vargas.

Gráfico 1

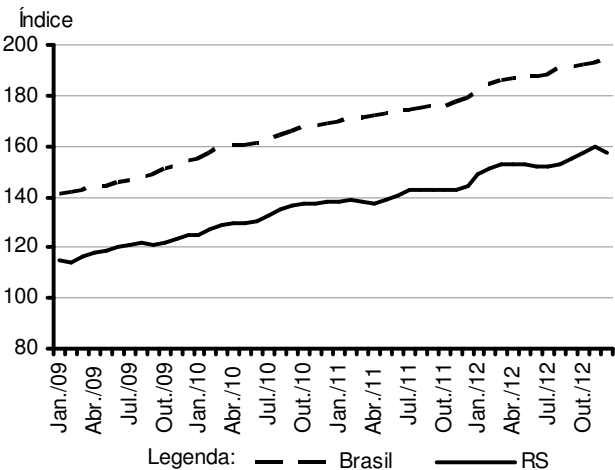
Produção física industrial no Brasil e no Rio Grande do Sul — jan./09-dez./12



FONTE: IBGE. Pesquisa Industrial Mensal — Produção Física.
 NOTA: 1. Média móvel trimestral do índice de base fixa mensal com ajuste sazonal.
 2. Os índices têm como base a média de 2002 = 100.

Gráfico 2

Volume de vendas do comércio varejista no Brasil e no Rio Grande do Sul — jan./09-dez./12



FONTE: IBGE. Pesquisa Mensal de Comércio.
 NOTA: 1. Média móvel trimestral do índice de base fixa mensal com ajuste sazonal.
 2. Os índices têm como base a média de 2002 = 100.

Tabela 2

Indicadores selecionados da economia brasileira — ago./12-jan./13

INDICADORES SELECIONADOS	NO MÊS						EM 12 MESES (1)
	Ago./12	Set./12	Out./12	Nov./12	Dez./12	Jan./13	
Taxa de câmbio (US\$) (2)	2,03	2,03	2,03	2,07	2,08	2,03	1,97
Taxa de câmbio efetiva real (3)	87,2	87,7	87,6	88,1	88,8	86,6	85,1
Taxa básica de juros (% a.a.) (4)	7,50	7,50	7,25	7,25	7,25	7,25	8,18
Superávit primário (% do PIB)	-0,8	-0,5	-3,2	1,4	-5,7	-8,1	-2,5
Balança comercial (US\$ milhões)	3.225	2.553	1.659	-187	2.249	-4.036	16.701
Exportações (US\$ milhões)	22.381	19.998	21.763	20.472	19.748	15.967	242.405
Importações (US\$ milhões)	-19.156	-17.446	-20.104	-20.659	-17.500	-20.003	-225.704
Transações correntes (US\$ milhões)	-2.551	-2.600	-5.431	-6.265	-8.413	-11.371	-58.568

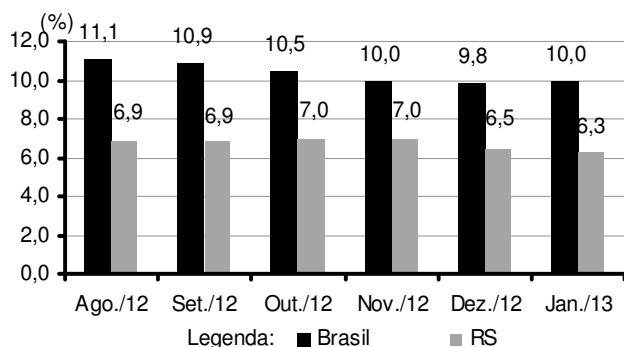
FONTE: Banco Central do Brasil.

(1) Valores médios da taxa de câmbio, do índice da taxa de câmbio efetiva real e da taxa básica de juros; resultado acumulado para os demais. (2) Taxa de câmbio livre do dólar norte-americano (compra e venda) média do período (R\$/US\$). (3) Índice da taxa de câmbio efetiva real (IPCA), jun./94 = 100. (4) Taxa vigente no último dia útil do mês.

Carta de Conjuntura - Ano 22 nº 02

Gráfico 3

Taxa de desemprego total no Brasil e no Rio Grande do Sul — ago./12-jan./13



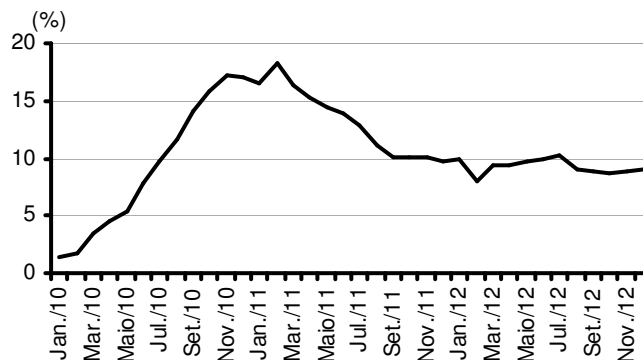
FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: 1. Brasil corresponde ao total das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo e o Distrito Federal.

2. Rio Grande do Sul corresponde apenas à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Gráfico 4

Taxa de variação da arrecadação do ICMS no Rio Grande do Sul — jan./10-dez./12



FONTE: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Variação acumulada em 12 meses.

Tabela 3

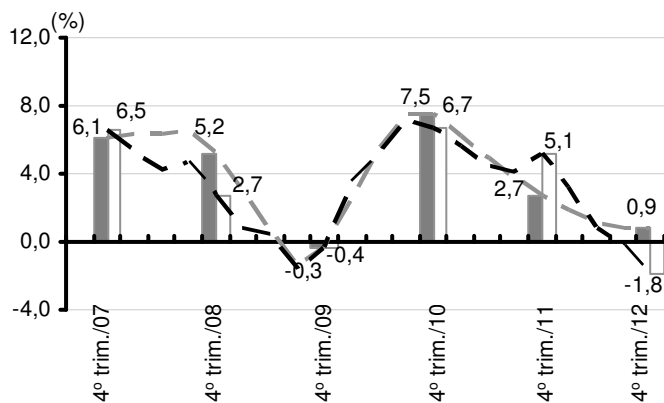
Exportações do Brasil e do Rio Grande do Sul — ago./12-jan./13

MESES	EXPORTAÇÕES ACUMULADAS NO ANO (US\$ FOB milhões)		PARTICIPAÇÃO RS/BR (%)	VARIÇÃO ACUMULADA NO ANO (%)					
	RS	Brasil		Valor		Volume		Preço	
				RS	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil
Ago./12	12.117	160.598	7,5	-6,1	-3,7	-5,9	-0,5	-0,2	-2,7
Set./12	13.615	180.596	7,5	-9,2	-4,9	-9,1	-1,1	0,0	-3,4
Out./12	15.098	202.360	7,5	-9,6	-4,6	-9,7	0,0	0,2	-4,2
Nov./12	16.287	222.831	7,3	-9,8	-4,7	-10,2	1,3	0,6	-5,5
Dez./12	17.386	242.580	7,2	-10,5	-5,3	-11,1	1,0	0,8	-5,7
Jan./13	1.036	15.967	6,5	-15,0	-1,1	-18,7	2,6	4,6	-3,6

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC/Sistema Alice.

Gráfico 5

Taxa de variação do PIB, acumulada em quatro trimestres, no Brasil e no Rio Grande do Sul — 4º trim./07-4º trim./12



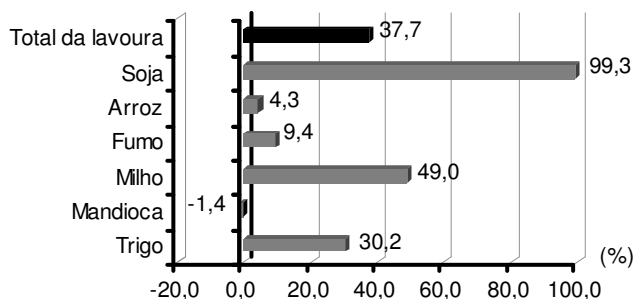
Legenda:

■ PIB do Brasil □ PIB do RS
 - - - PIB trimestral (Brasil) - - - PIB trimestral (RS)

FONTE: IBGE. Contas Nacionais Trimestrais. FEE/CIE/NIS.

Gráfico 6

Estimativa de crescimento da lavoura e de suas principais culturas no Rio Grande do Sul — jan./13



FONTE: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola. FEE/CIE/NIS.

Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre, em 2012

O ano de 2012 evidenciou continuidade no processo iniciado em 2004 de redução do desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), ainda que em ritmo menos intenso do que o verificado em 2011, conforme mostram os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). Nesse sentido, a taxa de desemprego total declinou de 7,3% da População Economicamente Ativa (PEA) em 2011 para 7,0% em 2012, atingindo o menor patamar da série histórica da Pesquisa, cuja primeira média anual é a de 1993. O contingente de ocupados elevou-se em 13 mil pessoas, número superior ao de indivíduos que ingressaram no mercado de trabalho (8 mil), o que proporcionou a queda do desemprego. Esse comportamento do desemprego pode ser considerado razoável, pois o Rio Grande do Sul apresentou retração em seu nível de atividade econômica, em 2012: a variação acumulada do PIB do Estado até o terceiro trimestre frente a igual período de 2011 foi de -2,1%.

Decompondo-se o desemprego por **tipo**, constata-se que foi mais intenso o ritmo de redução da taxa de desemprego oculto (-9,1%) em comparação ao da taxa de desemprego aberto (-3,2%). Essa é uma tendência que vem ocorrendo ao longo do período 2001-11, e a mesma pode ser interpretada como uma expressão do processo de estruturação do mercado de trabalho regional: em um contexto de criação de empregos formais, de redução da incidência do desemprego e de melhora das condições de

acesso ao seguro-desemprego, cada vez mais há diminuição da proporção de pessoas que precisaram recorrer a trabalhos precários para sobreviverem ou que se encontravam desalentadas. A esse respeito, as pessoas em desemprego oculto passaram a representar 15,0% do estoque total de desempregados da RMPA em 2012, proporção que havia sido de 35,3% em 2001.

Taxa de desemprego total na Região Metropolitana de Porto Alegre – 2000-12



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Raul Luís Assumpção Bastos
Economista, Pesquisador da FEE

Novo horizonte para o setor de erva-mate?

O período recente parece trazer boas notícias para o setor ervateiro. De janeiro de 2011 a outubro de 2012, o preço médio recebido pelos produtores no RS subiu 27%, bem acima da inflação (IGP-DI, 12,4%). Nesse cenário, o desafio é aumentar a oferta, mantendo e até incrementando o consumo, já crescente, do produto.

Alterações nos hábitos alimentares — com a valorização cada vez maior dos aspectos nutricionais, ecológicos e sociais — apontam uma tendência de aumento da demanda do mate, com grandes potencialidades de diversificação na produção de bebidas (chás, além do chimarrão), cosméticos, medicamentos, etc.

Entretanto, quando se analisam os dados de quantidade produzida no País, observa-se uma relativa estagnação em torno de 440 mil toneladas anuais. O Rio Grande do Sul segue esse mesmo padrão, participando com 60% da quantidade produzida e com 67% do valor bruto da produção, conforme a Tabela.

Por se tratar de uma cultura permanente, a decisão de plantio por parte do produtor depende da expectativa de rentabilidade no longo prazo. Assim, para que a oferta cresça é necessário que se avance na introdução de inovações na produção (aumento de produtividade), no beneficiamento e na comercialização, gerando maior valor agregado aos produtos e aumentando a rentabilidade do setor.

Diante desses desafios, foi criado, em janeiro de 2012, o Instituto Brasileiro do Mate (Ibramate), com sede em

Ilópolis (RS). A instituição utilizará recursos estaduais provenientes do Fundo de Desenvolvimento e da Inovação da Cadeia Produtiva da Erva-Mate (Fundomate), cujo objetivo maior é promover a produção, o desenvolvimento e a competitividade do setor da erva-mate, seus derivados e congêneres, principalmente por meio de pesquisa, inovação e assistência técnica.

Essa é uma importante notícia para o setor. Sabe-se que o desafio é grande, mas ainda maior é a oportunidade para o desenvolvimento dessa cadeia produtiva tão identificada e enraizada em nosso estado.

Quantidade e valor bruto da produção de erva-mate no Brasil e no RS — 2007-12

ANOS	QUANTIDADE PRODUZIDA (t)		VALOR DA PRODUÇÃO (R\$ mil)	
	Brasil	RS	Brasil	RS
2007	438.474	259.317	143.613	97.268
2008	434.727	256.352	148.592	96.482
2009	443.126	258.651	156.385	100.960
2010	430.305	260.413	160.778	109.383
2011	443.635	272.719	173.589	117.021
2012 (1)	-	260.866	-	-

FONTE: IBGE - PAM e LSPA.
(1) Estimativa.

Vanclei Zanin
Economista, Pesquisador da FEE

O que podem os governos estaduais no Brasil?

Há pelo menos 80 anos que os economistas se dedicam à compreensão do desenvolvimento econômico e da responsabilidade do Estado na sua promoção. No entanto, um ponto que parece obscuro quando se discute o “dever” do Estado desenvolvimentista é o “poder” que ele, de fato, possui, para elaborar e implementar políticas públicas eficazes no propósito de melhoria do bem-estar da população. Esse quadro se torna ainda mais dramático, quando o Estado ao qual nos referimos é um ente federado, em um sistema de descentralização parcial e imprecisa das capacidades e deveres do poder público no Brasil, fato que se acirrou com a Constituição de 1988.

Em primeiro lugar, na finalidade de orientar e promover melhorias estruturais, a expansão econômica e a estabilidade, o governo subnacional não possui nenhum controle sobre a política monetária e cambial, o que restringe, fortemente, seus instrumentos de atuação na promoção do desenvolvimento estadual.

Por outro lado, a Constituição de 1988 procurou promover o federalismo brasileiro segundo os princípios clássicos da autonomia e da participação, apresentando uma agenda fortemente descentralizadora. Na busca do equilíbrio federativo e da redução das disparidades regionais e setoriais, deu competência aos estados para tributar e legislar em diversos temas. Desde então, cerca de um terço da arrecadação direta brasileira ocorre nos níveis subnacionais, o que, somado às transferências constitucionais, representa uma receita disponível de mais de 40% do total arrecadado no País em mãos dos governantes federados.

Tal cenário, no entanto, não é tão favorável aos estados como pode parecer. Dentre as funções da política fiscal, as instâncias subnacionais possuem alguma capacidade alocativa e distributiva, mas não estabilizadora. Embora haja um grau de autonomia que permita complementar a ação do mercado e promover alguma redução de desigualdades, não existe potência fiscal para regular, por exemplo, o nível de atividade econômica estadual em torno do pleno emprego. Apesar de administrarem uma grande fatia da arrecadação, a utilização desses recursos está subordinada à sobreposição da legislação federal à subnacional.

No Rio Grande do Sul, o peso do funcionalismo público, entre ativos e inativos, ultrapassa os 70% da Receita Corrente Líquida. A rigidez no orçamento estadual torna-se ainda maior, com os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal fazendo dos governadores, em alguns casos, meros administradores do caixa. Outra restrição importante origina-se da renegociação das dívidas estaduais com base na Lei nº 9.496 de 1997, que impôs limites para o pagamento dos serviços sobre a receita, resultando em permanente refinanciamento do saldo devedor dos estados. Com isso, na última década, a amortização junto à União foi de pouco mais de um décimo da dívida total do RS.

Do lado das receitas tributárias estaduais gaúchas, o ICMS representa quase 90% do montante arrecadado nos últimos anos, mas vem crescendo em proporção menor do que o PIB estadual, devido tanto à isenção das atividades de exportação, criada pela Lei Kandir (LC nº 87/1996), como ao expressivo volume de renúncia fiscal concedido na guerra pela atração de investimentos.

A contribuição do ICMS para a autonomia subnacional deve reduzir-se ainda mais nos próximos anos. O Projeto de Resolução PRS 1/2013 propõe a unificação em 4%, até 2025, das alíquotas no País para as operações e prestações interestaduais, que hoje variam entre 7% e 12%. Como mecanismo compensatório, a MP 599/2012 cria um fundo

de compensação e outro de desenvolvimento regional, ampliando o volume de repasses como proporção da receita dos estados. O Governo Federal busca acabar com a guerra fiscal, mas reduzirá ainda mais a autonomia dos entes subnacionais em relação às suas receitas e despesas, uma das condições necessárias para a realização das políticas estaduais autônomas.

Uma forma de verificar isso será através do **índice de autonomia subnacional** de Anwar Shah (**The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**, 1994). Esse indicador computa qual a proporção das despesas correntes subnacionais que são oriundas de transferências federais, em que 1 representa o financiamento integral das despesas estaduais com receita própria, enquanto zero expõe a total dependência de transferências e fundos da União. A nova legislação deverá derrubar esses índices no futuro.

Historicamente, o Brasil passou por ciclos de centralização (1930-46 e 1964-87) e descentralização (1891-1930, 1946-64 e 1988-96). Desde as privatizações e a austeridade promovidas na segunda metade dos anos 90 do século passado, a capacidade de planejamento e execução de políticas autônomas de desenvolvimento estadual está em xeque, o que se agravou com a evolução das dívidas estaduais. Fica evidente a necessidade de reforçar as condições de participação e cooperação federativa, harmonizando os interesses regionais em um verdadeiro pacto nacional pelo desenvolvimento, no qual a autonomia não seja um fim em si mesma.

Índice de autonomia subnacional no Brasil — 2000, 2005 e 2010

REGIÕES E ESTADOS	2000	2005	2010
Região Sul			
Rio Grande do Sul	0,93	0,63	0,76
Santa Catarina	0,87	0,61	0,94
Paraná	0,51	0,61	0,74
Região Sudeste			
São Paulo	1,00	0,61	0,89
Rio de Janeiro	0,75	0,49	0,69
Minas Gerais	0,76	0,58	0,90
Espírito Santo	0,79	0,57	0,88
Região Norte			
Acre	0,17	0,22	0,22
Amazonas	0,73	0,51	0,79
Amapá	0,16	0,18	0,23
Pará	0,44	0,46	0,59
Rondônia	0,56	0,47	0,63
Roraima	0,21	0,19	0,24
Tocantins	0,26	0,26	0,32
Região Nordeste			
Alagoas	0,48	0,38	0,47
Bahia	0,85	0,46	0,62
Ceará	0,57	0,42	0,56
Maranhão	0,34	0,34	0,49
Paraíba	0,45	0,39	0,53
Pernambuco	0,68	0,46	0,59
Piauí	0,40	0,35	0,44
Rio Grande do Norte	0,50	0,44	0,55
Sergipe	0,38	0,35	0,43
Região Centro-Oeste			
Distrito Federal	0,35	0,70	0,69
Goiás	0,89	0,55	0,86
Mato Grosso do Sul	0,67	0,57	0,80
Mato Grosso	0,79	0,53	0,64

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria do Tesouro Nacional.

Tomás Pinheiro Fiori
Economista, Pesquisador FEE

Comércio RS-Mercosul — histórico, entraves e tendências

As conversas entre Brasil e Argentina com relação à constituição de um mercado econômico regional na América Latina iniciaram-se ainda em 1941, durante a Segunda Guerra Mundial, e fortaleceram-se na década de 60 do século passado, com a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). No entanto, somente na década de 80, com a criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a unificação iniciou-se, com a assinatura da Declaração de Iguazu, em 1988, e a criação de uma comissão bilateral para a integração dos mercados. Tal desenrolar dos fatos culminou no Tratado de Assunção, em 1991, com a inclusão do Paraguai e do Uruguai, e o estabelecimento de uma zona de livre comércio entre os quatro países. Em 1995, o Mercosul tornou-se uma união aduaneira com a adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC). Desde então, os avanços restringiram-se à criação e melhora de mecanismos para a resolução de conflitos entre os países e, em 2002, estabeleceu-se uma área de livre residência e trabalho, com a simplificação e redução das restrições impostas à circulação de pessoas entre os países do Mercosul, Bolívia e Chile. Em 2012, a Venezuela tornou-se membro pleno, obtendo direito a voto nas reuniões do Bloco, simultaneamente à suspensão do Paraguai, devido à destituição do Presidente Fernando Lugo, através de um processo de *impeachment* pouco transparente.

Apesar do início promissor e da obtenção de avanços significativos na criação de uma união aduaneira, a maior integração advinda da harmonização da política econômica parece estar longe de se concretizar. A sequência de crises internacionais na década de 90, que culminaram, para o Brasil, na desvalorização do real, em 1999, e, para a Argentina, na moratória da dívida, em 2001, e no abandono da conversibilidade peso/dólar, colocaram em segundo plano a maior integração econômica do Mercosul. Isto é, os países do Mercosul passaram a priorizar a manutenção da estabilidade interna, em detrimento do avanço da integração regional.

No entanto, a partir de 2002 uma pequena brecha de estabilidade internacional iniciou-se. Mesmo com percalços internos, como a crise derivada de temores oriundos da posse de Lula, em 2003, os países-membros poderiam ter ampliado ainda mais a aproximação regional, aproveitando o momento de integração que a Europa estava vivenciando com a adoção do euro, em 2002. Os avanços ocorridos ao longo da década de 90 tornaram os países-membros do Mercosul os principais parceiros comerciais uns dos outros, mas, na década seguinte, esbarraram nos benefícios desproporcionais da união, sendo o Brasil o principal beneficiário, após 2002, com um superávit comercial com todos os países do Bloco desde 2004.

Conseqüentemente, devido aos interesses dos governos e dos setores privados predominantes de cada país, ampliou-se o incentivo à criação e manutenção de barreiras à integração econômica. A abertura econômica para outros mercados, mesmo que sejam países do bloco do Mercosul, não possui o respaldo político necessário para ser posta em prática. Logo, o Mercosul está sob o efeito de uma impossibilidade de cooperação voluntária, tendo em vista os desincentivos estruturais e políticos para a abertura, bem como o agravante conjuntural das dificuldades econômicas da Argentina. Os benefícios econômicos advindos da maior integração e abertura econômica são amplos, mas não são priorizados pelos atuais governos, por serem difusos e desproporcionais, em favor de certos setores e países.

Nesse contexto, o Rio Grande do Sul insere-se em desvantagem, sem capacidade de negociar diretamente com parceiros do Mercosul e de elaborar acordos bilaterais com outros países e regiões. Além disso, as barreiras comerciais impostas pela Argentina impactam o RS mais do que os outros estados brasileiros, devido ao alto grau de participação da Argentina nas exportações gaúchas.

Qualquer movimento em relação à maior integração regional necessariamente passa pela aprovação e liderança do Brasil e da Argentina. A busca da integração através da criação de laços econômicos estruturais entre as cadeias produtivas seria capaz de reduzir as resistências dos países do Bloco e elevar a competitividade dos setores, situação que requer uma negociação mais aprofundada do que simplesmente focar na abertura de mercados para produtos finais. No entanto, tal movimento não se configura no curto prazo. Pelo contrário: existe uma tendência de redução da integração regional no curto prazo, encabeçada pela Argentina, como resposta à crise interna, focando diretamente na balança comercial deficitária que esta possui com o Brasil, sendo o RS prejudicado diretamente. O Mercosul encontra-se na situação caracterizada como “Dilema dos Prisioneiros”, isto é, incapaz de gerar um equilíbrio cooperativo, pelo menos nos próximos anos, sendo o RS um mero observador.

Exportações para o Mercosul do Brasil e do RS — 1997-2012

ANOS	BRASIL		RS	
	Valor (US\$ milhões)	%	Valor (US\$ milhões)	%
1997	9.045,11	17,07	1.085,47	17,31
2002	3.318,68	5,49	406,30	6,36
2007	7.353,58	10,80	2.254,24	15,01
2012	22.801,53	9,40	2.517,38	14,48

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC/Aliceweb.

Bruno Breyer Caldas
Economista, Pesquisador da FEE

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações até 06.03.13).

ISSN 1517-7262

A Carta de Conjuntura FEE é uma publicação mensal de responsabilidade dos editorialistas. As opiniões não exprimem um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã.

 **Fundação de
Economia e
Estatística**

Presidente: Adalmir Antonio Marquetti

Diretor Técnico: André Luis Forti Scherer

Diretor Administrativo: Roberto Pereira da Rocha

Conselho Editorial: André Luis Forti Scherer, Cecília Rutkoski Hoff, Fernando Maccari Lara, Renato Antônio Dal Maso, Roberto da Silva Wiltgen, Carlos Roberto Winckler, Sílvia Horst Campos e Maria Lucrécia Calandro.

Núcleo de Dados: Rafael Bernardini Santos (coordenação) e Ana Maria de Oliveira Feijó.

Editoração: Breno Camargo Serafini (revisão) e Jadir Vieira Espinosa (diagramação).

Fundação de Economia e Estatística

Siegfried Emanuel Heuser

Rua Duque de Caxias, 1691

Porto Alegre

CEP 90010-283

E-mail: carta@fee.br

Twitter: @cartafee

www.fee.rs.gov.br