Biblioteca
Carta de Conjuntura FE,v4,n12,1995
2-42125/1

ANO 4 N.12
JULHO 1995
Entregue aos Correios
no mês de agosto

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Secretaria da Coordenação e Planejamento
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA
Siegfried Emanuel Heuser

CARTA FEE DE CONJUNTURA

Apoio CRT COMPANHIA RIOGRANDENSE DE TELECOMUNICAÇÕES

A REFORMA FISCAL NECESSÁRIA

Não restam dúvidas sobre a necessidade de uma reforma fiscal que possibilite o equilíbrio duradouro das contas públicas e a consolidação da estabilidade econômica. Assim, passado mais de um ano da implantação do Plano Real, no segundo semestre de 1995, além de dar continuidade ao Programa Nacional de Desestatização (PND), o Governo deverá voltar-se também para a tentativa de iniciar a referida reforma, que se desdobrará em três grandes áreas. A primeira envolve a reforma administrativa, que propõe mudanças nas regras das relações com o funcionalismo público. A segunda diz respeito aos dispêndios, pois visa eliminar ou diminuir as despesas vinculadas do Tesouro Nacional, uma vez que estas limitam a ação do Governo Central e o impedem de equilibrar as contas públicas federais. A última, a reforma tributária, objetivará maior simplificação e eficiência do sistema tributário, bem como a redistribuição das suas receitas.

Este editorial da **Carta de Conjuntura** tem como tema a evolução das contas públicas e as questões envolvidas na chamada reforma tributária.

A EVOLUÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS

Primeiramente, é importante analisar a situação das contas públicas, utilizando-se o conceito de necessidade de financiamento do setor público, que abrange as três esferas de governo.

No ano de 1994, o resultado operacional do setor público global registrou um superávit de 0,5% do PIB, devido, sobretudo ao excelente comportamento das receitas federais. Segundo estimativas oficiais do Governo, o desempenho dos estados e dos municípios, bem como o das empresas estatais, foi negativo, revelando déficits operacionais de 0,5% e 0,2% do PIB respectivamente.

Por sua vez, o resultado da execução financeira do Tesouro Nacional em 1994 registrou um pequeno déficit de caixa de R$ 61 milhões, a preços de agosto do mesmo ano. As receitas tributárias obtiveram um crescimento real de 12,6% em comparação com as do ano de 1993. Esse resultado foi o melhor desde 1990, quando a arrecadação teve um aumento substancial, decorrente das medidas extraordinárias empreendidas pelo Plano Collor I. Os maiores responsáveis pelo aumento das receitas no exercício em consideração foram o IPMF, que arrecadou R$ 5 bilhões nesse ano, e as contribuições sociais, dentre as quais se destaca a COFINS, que cresceu 29,00%, em termos reais.

A conta de juros líquidos paga pelo setor público foi expressiva no ano passado, tendo atingido 3,6% do PIB. Excluindo-se esse item, o resultado primário do setor público registrou um superávit de 4,1% do PIB. Esse percentual evidencia o esforço fiscal empreendido, principalmente pelo Governo Central. O montante de juros foi decorrente da dívida líquida total do setor público, inclusive de empresas estatais. No final do ano, essa dívida era de R$ 152 bilhões, o equivalente a 31% do PIB, e os débitos do Governo Central representavam 43% desse total.

Para o ano de 1995, a política econômica do Governo propõe-se a obter um equilíbrio operacional das contas públicas. Visando a esse objetivo, a meta é a de atingir um superávit de 0,7% do PIB nas contas do Governo Central. As estimativas são de que ocorram déficits tanto nas contas de estados e municípios (0,4% do PIB) como nas das empresas estatais (0,3% do PIB). Estas últimas estão com seus principais preços e tarifas defasados, tendo em vista a falta de reajuste desde, no mínimo, a reforma monetária. Os dados do Instituto de Economia do Setor Público - Fundação do Desenvolvimento Administrativo (IESP-FUNDAP) indicam que, de julho de 1994 a maio último, os principais preços públicos tiveram uma perda real entre 12,8% e 21,4%. Como é sabido, o Governo vem adiando a elevação dessas tarifas para não ampliar as taxas de inflação. O fato, logicamente, contribui para desequilibrar as contas públicas. Os únicos preços e tarifas reajustados foram os de gás de cozinha e transportes coletivos.

Ainda no que se refere às empresas estatais, o Governo espera contar com as receitas da realização do Programa Nacional de Desestatização para subsidiar o esforço de ajuste fiscal. Todavia, quanto a esse aspecto, é necessário manifestar a percepção de que as receitas das privatizações só permitirão abater montantes mais expressivos da dívida pública e, assim, reduzir seus encargos a partir do próximo exercício. Essa percepção se baseia no fato de que apenas a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1996 é que determina que tais recursos serão utilizados exclusivamente na amortização da dívida interna federal.

Não obstante o Governo Federal ter fechado o primeiro semestre de 1995 com um déficit de caixa de R$ 1,0 bilhão a preços de agosto de 1994, é possível que a Execução Financeira do Tesouro Nacional encerre o ano com um equilíbrio fiscal. Pelo menos é isso o que sugerem os resultados das receitas tributárias, as quais vêm apresentando um resultado excepcional, crescendo 17,1% no primeiro semestre, em termos reais, em relação ao mesmo período de 1994. A razão principal para esse aumento foi a redução da perda que havia entre a apuração do fato gerador do tributo e o seu efetivo recolhimento (efeito Tanzi), com a queda das taxas de inflação. A arrecadação acumulada atingiu R$ 41,4 bilhões, o que representa 52% da meta de arrecadação anual, de R$ 79 bilhões.

Pelo lado das despesas, houve um aumento real de 9,5% no período. Os itens que registraram maior crescimento foram: transferências para estados e municípios (34,4%), outras despesas de custeio e investimento (47,8%) e encargos da dívida externa (103%). Os gastos com pessoal, apesar de representarem um percentual expressivo no total dos dispêndios (37%), não registraram, no acumulado do primeiro semestre, uma elevação acentuada. Houve crescimento de 2,7% em comparação com igual período de 1994. A propósito, convém ressaltar que, para todo o ano de 1995, a estimativa é de um crescimento real de 11% com gastos de pessoal.

Ainda que seja possível que o Governo Federal feche o ano com as suas contas equilibradas, é importante acrescentar duas observações. Em primeiro lugar, existe uma dificuldade de contrair as despesas públicas face ao "engessamento" existente nas suas principais contas. O Governo Federal despende a maior parcela de seus recursos, cerca de 90%, com despesas de pessoal, encargos da dívida e transferências vinculadas. Mesmo assim, o Governo procura comprimir suas despesas com um controle efetivo na chamada "boca do caixa".

A segunda observação diz respeito ao endividamento público. Não obstante a permanência do problema, constatou-se que a dívida pública mobiliária federal fora do Banco Central não tem registrado aumento no seu estoque, passando de R$ 61 bilhões em julho de 1994 (a preços de agosto de 1994) para R$ 59 bilhões em maio de 1995. A

(continua p.6)

30033-337
BIBLIOTECA

SINOPSE DO MÊS

Apoio CRT COMPANHIA RIOGRANDENSE DE TELECOMUNICAÇÕES

O EQUILÍBRIO DAS CONTAS FEDERAIS

Em junho, pelo quarto mês consecutivo, a Execução Financeira do Tesouro Nacional apresentou superávit, registrando um resultado fiscal de R$ 221 milhões. De acordo com a Tabela 1, o acumulado jan.-jun./95 ainda registra um déficit fiscal próximo de R$ 1 bilhão. Comparado ao resultado de igual período de 1994, o saldo negativo caiu cerca de 72%.

Quanto à receita, o acréscimo registrado em relação ao mesmo semestre de 1994 foi de 19,44%. Destaca-se o aumento do recolhimento bruto (item A.1 da Tabela 1), de quase 22%, ocorrido, principalmente, pelo aumento da arrecadação dos tributos federais. Já o acréscimo das despesas foi de 9,49%. Dentre as despesas, cabe destacar o aumento das liberações vinculadas (27,67%), onde se incluem as transferências constitucionais a estados e municípios, que tiveram um acréscimo de 34,43% (item B.1.1 da Tabela 1). Isso resulta do aumento da arrecadação do IPI e do IR, que constituem a base dos Fundos de Participação de Estados e Municípios. Caso se mantenha a situação observada, pode-se chegar até o final do ano com um provável equilíbrio orçamentário.(FEE/NEESF)

O CALEIDOSCÓPIO DAS DIFERENÇAS REGIONAIS NO RS

As diferenças existentes entre o norte, o nordeste e a metade sul do Estado podem ser melhor especificadas a partir da regionalização estabelecida pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CDR). Das 21 regiões, apenas três apresentam PIB *per capita* superior ao do Estado, que é de US$ 3.773 — Vale do Sinos (5.796), Serra (5.352) e Alto Jacuí (3.959). Para as demais, a variação é de US$ 3.700 a US$ 1.800 anuais.

Considerando-se o Índice de Desenvolvimento Social (IDS), constata-se que as regiões de menor renda — Médio Alto Uruguai, Centro-Sul, Sul e Campanha — têm mais de 60% de seus municípios integrantes figurando na lista dos 100 mais pobres do Estado. Isto se repete no Vale do Rio Pardo, região considerada de renda média, indicando uma importante diferenciação intra-regional. Mesmo regiões mais ricas não estão livres dos focos de pobreza representados por municípios de baixo IDS.

Enquanto instrumentos da promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, os CDR deverão estar atentos a fatos dessa ordem. (FEE/NERU)

FRUTAS: PARTICIPAÇÃO CRESCENTE

Observando-se a composição do VBP agrícola no período 1980-93, constata-se que o segmento da fruticultura, medido pela produção de banana, laranja, maçã e uva, teve a sua participação ampliada de 2,0% em 1980 para 8,0%, em 1993 (Gráfico 1). Dentre esses produtos, salientam-se a uva e a maçã, com significativas taxas médias de crescimento da produção entre 1980-94 (5,69% a.a. e 20,08% a.a. respectivamente), tendo esse crescimento ocorrido não somente com a ampliação das áreas cultivadas, mas com expressivos ganhos nas produtividades.

Além destas, outras frutas de clima temperado, já cultivadas no RS (kiwi, morango, pêssego, etc.), são passíveis de serem incentivadas. No âmbito de uma nova cultura alimentar voltada a produtos naturais e na esteira do crescimento do mercado mundial de frutas e sucos, a fruticultura pode contribuir para a diversificação produtiva, para a utilização de espaços não apropriados a outras culturas, para o melhoramento da renda das propriedades agrícolas e para maior agregação de valor (via agroindústria), constituindo-se em mais uma alternativa para pequenos e médios produtores. (FEE/NEA)

BAIXA ESCOLARIDADE DOS TRABALHADORES NA RMPA

As informações da Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA) corroboram situação bastante preocupante existente a nível nacional, quanto ao baixo grau de escolarização da força de trabalho, num momento em que a formação escolar básica é vista como requisito fundamental na integração do trabalhador aos novos processos produtivos.

A Tabela 2 permite identificar no período abr./92-jun./95 que, do total da população ocupada na RMPA, praticamente a metade não tem sequer o 1° grau completo. A análise por setor de atividade econômica revela que os níveis mais baixos de escolarização aparecem nos setores serviços domésticos e construção civil, onde 85,7% e 81,2% dos trabalhadores, respectivamente, não possuem o 1° grau completo. Na indústria, a situação é igualmente grave, já que 60,2% dos trabalhadores não concluíram o 1° grau, elevando-se para 79,5% o percentual dos que não completaram o 2° grau. Nos setores comércio e serviços, a *performance* é um pouco melhor do que a descrita anteriormente. No primeiro setor, 55,4% dos trabalhadores concluíram pelo menos o 1° grau, enquanto nos serviços 28,3% concluíram o 2° grau e 15,9% o 3° grau. Neste último caso, registra-se um percentual bem acima do dos demais setores, entre os quais a indústria e o comércio com apenas 3,8% e 3,7% respectivamente.(PED/FEE)

TRANSPORTE NO MERCOSUL

A partir da entrada em vigor do Mercosul, em 1° de janeiro de 1995, um dos problemas mais contundentes a serem equacionados para agilizar o fluxo de comércio entre os países-membros é a revisão da matriz de transporte, que privilegia o modal rodoviário em detrimento dos outros. Impõe-se o desenvolvimento da intermodalidade, com investimentos vultosos na adequação dos meios de transporte alternativos: ferroviário, fluvial, aéreo e marítimo — privilegiando as melhores opções para os diferentes tipos de carga e relevos geográficos distintos. O uso do trem como meio de transporte de cargas no Mercosul tem sido prejudicado pelas diferenças de bitolas. Apesar desse incoveniente, que implica transbordos nas fronteiras, houve um aumento significativo no uso da ferrovia, indicando seu imenso potencial. Para o período de janeiro a abril, o transporte ferroviário de *containers* no fluxo interno ao Mercosul passou de 840 unidades em 1993 para 2.076 em 1994 e 4.654 em 1995. Quanto à operação de carga em geral, a evolução foi de 108 mil, 155 mil e 186 mil toneladas no mesmo período dos três últimos anos.

Apoio CRT COMPANHIA RIOGRANDENSE DE TELECOMUNICAÇÕES

FEE-CEDOC BIBLIOTECA

Tabela 1

Execução financeira do Tesouro Nacional – 1995

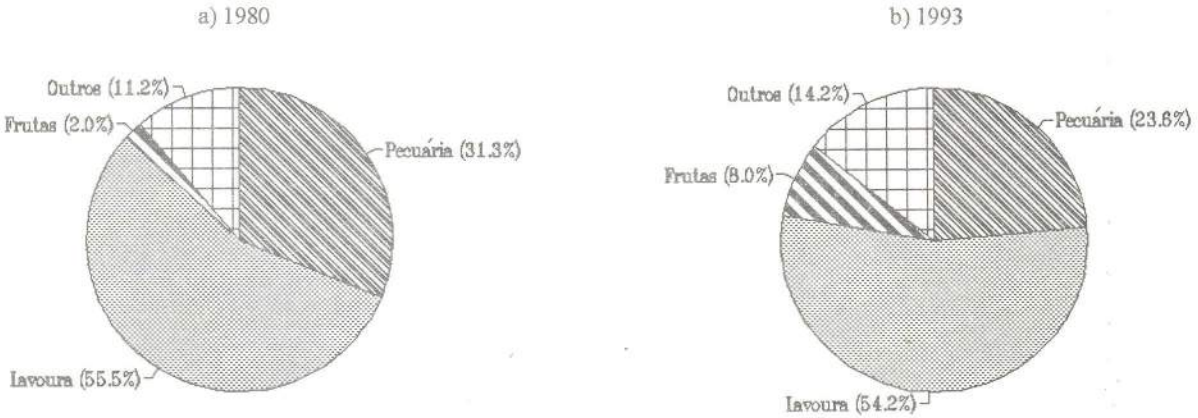
DISCRIMINAÇÃO	JAN-JUN/94 (R$ milhões)	JAN-JUN/95 (R$ milhões)	Δ% JAN-JUN/95 / JAN-JUN/94
A - Receitas	30 552	36 490	19,44
A.1 - Recolhimento bruto	28 848	35 040	21,46
A.2 - Receita das operações oficiais de crédito	1 438	1 401	-2,58
A.3 - Remuneração das disponibilidades do Banco do Brasil	266	49	-81,69
B - Despesas	-34 287	-37 541	9,49
B.1 - Liberações vinculadas	-8 531	-10 892	27,67
B.1.1 - Transferências constitucionais - FPM/FPE/IPI/FC	-6 101	-8 202	34,43
B.1.2 - Outras vinculações	-2 430	-2 690	10,69
B.2 - Liberações ordinárias	-23 827	-25 159	5,59
B.2.1 - Pessoal e encargos sociais	-13 701	-14 067	2,68
B.2.2 - Encargos da dívida pública mobiliária federal - mercado	-4 709	-3 155	-33,01
B.2.3 - Outras despesas (custeio e investimento)	-5 464	-8 075	47,78
B.3 - Liberações das operações de crédito	-1 461	-1 086	-25,65
B.4 - Restos a pagar	-468	-404	-13,67
C - Resultado (A+B)	-3 735	-1 051	-71,84

FONTE: Tesouro Nacional.

NOTA: 1. Valores a preços de ago./94.
2. Os valores foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, através do fator de conversão proposto pelos Indicadores IESP.

GRÁFICO 1

ESTRUTURA DO VBP DA AGROPECUÁRIA NO RS — 1980 E 1993



FONTE: FEE/Núcleo de Contas Regionais.

Tabela 2

Distribuição percentual média dos ocupados, segundo o setor de atividade econômica no trabalho principal e escolaridade, na região metropolitana de Porto Alegre – abr.-92/jun.-95

(%)

ESCOLARIDADE	SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA					TOTAL
	Indústria de Transformação	Comércio	Serviços	Construção Civil	Serviços Domésticos	
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sem escolarização	2,2	2,2	1,9	8,2	9,0	2,8
1° grau incompleto	58,0	42,4	34,2	73,0	76,7	46,3
1° grau completo (1)	19,3	26,0	19,7	10,3	11,4	19,5
2° grau completo (2)	16,8	25,7	28,3	5,6	...	22,1
3° grau completo	3,8	3,7	15,9	...	...	9,2

FONTE: PED - RMPA - Convênio FEE, FGTAS/SINE-RS, SEADE-SP e DIEESE.

(1) Inclui 1° grau completo e 2° incompleto. (2) Inclui 2° grau completo e 3° incompleto.

Tabela 3

Média do salário mensal, por tipo de movimentação no mercado formal de trabalho, em setores selecionados, no RS — abr./95

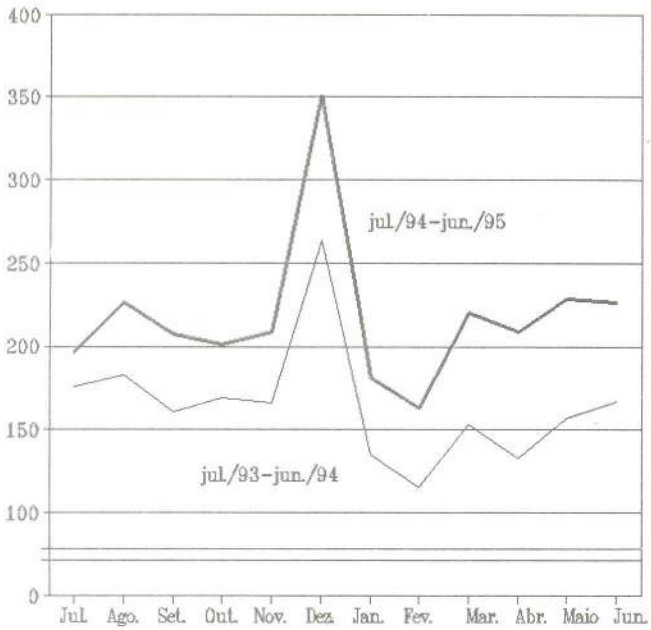
(R$)

SETORES	PRIMEIRO EMPREGO	REEMPREGO	DEMISSÃO SEM JUSTA CAUSA	DEMISSÃO COM JUSTA CAUSA
Indústria	143	229	240	228
Construção civil	172	188	195	173
Comércio	136	181	279	287
Serviços	177	219	242	333
TOTAL	154	213	248	278

FONTE: Ministério do Trabalho - Lei nº 4.923/65.

GRÁFICO 2

ÍNDICE DAS VENDAS DO COMÉRCIO DE POA — JUL/93-JUN/94 E JUL/94-JUN/95

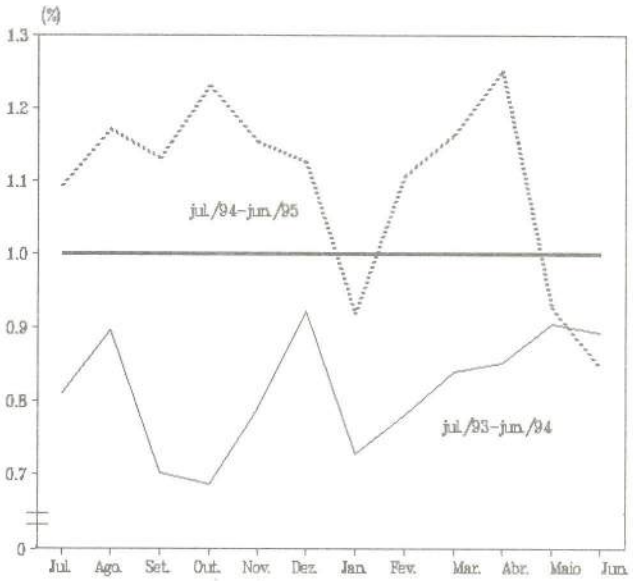


FONTE: FEE/CDL.

NOTA: Os dados têm como base jan./92 = 100.

GRÁFICO 3

RAÇÃO ESSENCIAL E SALÁRIO MÍNIMO NO RS — JUL/93-JUN/94 E JUL/94-JUN//95

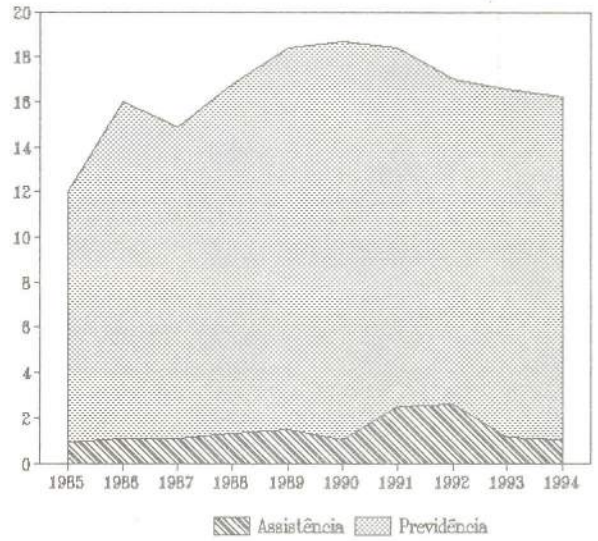


FONTE: DIEESE.
FEE/NSI.

NOTA: As curvas mostram, mês a mês, o resultado da divisão do valor da ração essencial pelo valor do salário mínimo.

GRÁFICO 4

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DOS PROGRAMAS PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA NA DESPESA DO ESTADO — 1985/94



FONTE: Balanço Geral do Estado.

SALÁRIOS: ROTATIVIDADE ASSOCIA-SE À COMPRESSÃO

Na última edição da **Carta de Conjuntura**, destacava-se a elevação da rotatividade no emprego formal, nos últimos 12 meses. Esse fator está sendo relevante para determinar a contenção dos rendimentos médios do trabalho assalariado. Na Tabela 3, pode-se ver que, no RS, em todos os setores selecionados, o salário com que um trabalhador está sendo contratado se encontra significativamente abaixo do que era pago ao demitido. Dados adicionais do Ministério do Trabalho dão conta de que, nos primeiros quatro meses de 1995, 98,3% das demissões registradas no Estado se deram sem justa causa; das contratações, 84% são por reemprego. Comparando-se as médias salariais dos trabalhadores que tiveram essas duas formas de movimentação no mercado de trabalho, tem-se que, em abril, o salário de admissão estava 14,11% inferior ao de desligamento. O comércio é o setor onde esse fenômeno é mais agudo, ficando o diferencial em 35,12%. Dessa forma, o trabalhador do mercado formal tem agravada a intermitência da ocupação e reprimido o patamar de seus rendimentos. (FEE/NERT)

A COMPETITIVIDADE DA CADEIA PRODUTIVA TÊXTIL-VESTUÁRIO NO RS

A participação conjunta de têxteis e vestuário no PIB industrial do RS caiu de 4,35% em 1985 para 2,44% em 1993, segundo estimativas efetuadas pela FEE. Na indústria têxtil, tendo em vista as vicissitudes econômicas dos anos 80, muitas empresas fecharam, causando uma substancial diminuição no número de firmas existentes. Por sua vez, na indústria do vestuário, verificou-se a diminuição do tamanho médio das firmas, dado que muitas, de porte maior, fecharam, enquanto proliferaram as de menor escala.

Uma pesquisa recente efetuada junto a 35 empresas da cadeia produtiva têxtil-vestuário aponta a existência de problemas na sua competitividade, principalmente no que se refere aos fatores que influenciam o preço e a qualidade dos produtos. Além de aspectos macroeconômicos, tais problemas podem ser atribuídos à fraca integração entre as empresas da cadeia produtiva, à insuficiente incorporação de equipamentos com dispositivos microeletrônicos, à escassa difusão de adoção das novas técnicas organizacionais e, finalmente, ao ainda reduzido treinamento sistemático da totalidade de empregados das empresas. (FEE/NEI)

AS VENDAS DO COMÉRCIO EM JUNHO

No primeiro semestre de 1995, o comércio varejista de Porto Alegre registrou um incremento de 42,7% em suas vendas totais, em comparação a igual período de 1994 (Gráfico 2). Deve-se também observar a manutenção de uma elevada taxa de expansão nas vendas a prazo, com 90,3%.

Em relação ao mês anterior, o ritmo de crescimento das vendas totais mostrou-se levemente negativo, alcançando -0,9%. Tais resultados foram obtidos em virtude de um comportamento praticamente estável nas vendas de bens de consumo não duráveis (0,01%) e de uma variação de -2% no caso de bens de consumo duráveis. No que se refere à modalidade das vendas, as realizadas a prazo apresentaram incremento de 13,8%; e as vendas à vista, redução de -12%.

Assim, embora se observe uma gradativa ampliação no desaquecimento, ainda há uma forte expansão em relação aos níveis de consumo de 1994. (FEE/NSI)

RAÇÃO ESSENCIAL NO PLANO REAL

A ração essencial, calculada pelo DIEESE, compõe-se de 13 alimentos básicos para o consumo de um trabalhador remunerado com um salário mínimo. No RS, os trabalhadores com esse rendimento englobam até 30% da PEA.

Desde a implantação do Plano Real, até jun./95, o custo da ração essencial superou o valor do salário mínimo. As únicas exceções ocorreram em jan./95, por conta de um abono de R$ 15, e em maio-jun./95, quando o salário mínimo alcançou o valor de R$ 100 (Gráfico 3).

Isso significa que o trabalhador necessitou gastar em alimentação mais do que o valor do salário, impossibilitando-o de satisfazer as outras despesas básicas.

Por outro lado, de jul./93 a jun./94, apesar da inflação galopante, o trabalhador comprou a ração essencial com valores abaixo do salário mínimo. As observações anteriores contrariam a idéia do aumento do poder aquisitivo durante o Plano Real.

Se a redução de preços dos alimentos básicos se mantiver de acordo com a tendência dos meses de maio e julho últimos, há a possibilidade de restituição parcial do poder de compra do salário mínimo em relação à ração essencial. (FEE/NSI)

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO RIO GRANDE DO SUL

A assistência social tem evoluído no sentido de identificar, no necessitado, o cidadão. Essa idéia ficou expressa na Constituição de 1988, que inovou ao colocar a assistência no mesmo nível da saúde e da previdência, as três com destinações diferentes: a saúde é direito de todos, a previdência é para quem contribui, e a assistência é para quem dela necessitar.

No Rio Grande do Sul, o Orçamento do Estado mostra uma situação pouco clara quanto ao alvo da assistência, além da exigüidade dos recursos. A análise dos conteúdos em que se desdobra a função Assistência e Previdência mostra que, enquanto o programa Previdência tem uma destinação definida, pois abrange o funcionalismo estadual vinculado ao IPE, a Assistência dissemina-se em vários órgãos, para um usuário extremamente diferenciado e para os fins mais diversos. Por exemplo, dispersos nos vários subprogramas, constam tanto recursos para calamidades públicas como contribuições ao Centro de Funcionários da Assembléia Legislativa e às Associações de Servidores da Justiça. Os gastos com a Assistência ao Menor incluem tanto a FEBEM como a creche dos filhos dos funcionários da Assembléia. A função Assistência e Previdência, nos últimos 10 anos, mostra uma participação percentual média de 17,10% em relação ao total dos gastos do Estado (Gráfico 4). Destes, 15,01% correspondem à Previdência; 0,68 devem-se a gastos com a administração dos dois programas, enquanto a Assistência fica com apenas 1,41%. (FEE/NEESF)

realidade é bem diversa quando se trata da dívida pública (em títulos) dos estados, a qual subiu de R$ 19 bilhões para R$ 23 bilhões nesse mesmo período (BACEN). Especificamente no caso da dívida do Estado do Rio Grande do Sul, houve um crescimento real de 23% do seu estoque de julho de 1994 a maio de 1995. Esse resultado parece evidenciar que a política de juros elevados adotada pelo Governo pressionou com maior intensidade os estados, uma vez que o custo da rolagem das suas dívidas é mais elevado.

A estabilização leva, como vem se constatando com o Plano Real, à redução do estoque da dívida pública mobiliária federal como resultado da monetização da economia. Esse fato, aliado aos depósitos compulsórios dos bancos (criados sobre a poupança e as operações de crédito), contrabalançou o crescimento dessa dívida, causado pelas operações de troca de títulos da dívida estadual por federal ocorridas para aliviar a pressão de liquidez dos bancos estaduais.

A IMPORTÂNCIA DA REFORMA TRIBUTÁRIA

O sistema tributário resultante das reformas dos anos 60 tinha natureza claramente centralizadora, tanto no que concerne à parcela da carga tributária que era destinada à União como às atribuições de gastos que ficavam sob a deliberação desta. Havia, assim, evidente enfraquecimento do caráter federativo da República no que se refere à capacidade de comandar gastos públicos. Já no final da década de 70, algumas alterações foram introduzidas para, ainda que de maneira limitada, alterar esse quadro. A conciliação dos interesses federativos ressurgiu com mais intensidade na Assembléia Constituinte de 1988. A reformulação da Constituição levada a termo naquele ano agiu nesse sentido, redefinindo o perfil da distribuição da carga tributária entre União, estados e municípios. Para compatibilizar os encargos com esse novo perfil, reformas adicionais deveriam ter sido efetuadas, transferindo parte desses encargos do Governo Central para as demais esferas governamentais. À época, essa segunda ordem de reformulações foi denominada de "operação desmonte". Todavia, sabidamente, esta não chegou a ocorrer, tendo em vista que o Executivo Federal nunca logrou as condições políticas para realizá-la. Na Constituição de 1988, também foram ampliadas as transferências vinculadas do Governo Federal para as esferas municipal e estadual. Esse conjunto de fatos contribuiu, de maneira crucial, para impossibilitar a execução de uma política de gastos compatível com um ajuste fiscal definitivo. Assim, a institucionalidade legada do passado apresenta disfuncionalidade face à necessidade de administrar a política fiscal para manter a estabilidade da moeda.

Examinando-se as receitas tributárias das três esferas de governo, verifica-se que a União arrecadava, em 1980, 75% do total; os Estados, 22%; enquanto os municípios detinham 3%. Em 1993, esses percentuais se alteraram, e a União passou a arrecadar 68% do total; os estados, 27%; e os municípios, 5%.

No entanto, ao se considerarem os recursos efetivamente disponíveis, ou seja, incluindo-se as transferências intergovernamentais, a União detinha, em 1988, 69% do total; os estados, 22%; e os municípios, 9%. Enquanto em 1993 o percentual da União caiu para 58%, o dos estados passou para 26%, e o dos municípios subiu para 16% do total das receitas disponíveis.

O que se verificou é que a arrecadação tributária própria e os recursos tributários disponíveis dos estados e, principalmente, dos municípios aumentaram. Entretanto os governos estaduais e municipais acabaram elevando seus gastos face ao crescimento das receitas.

O que precede leva a se concluir que a reforma tributária a ser realizada precisa, necessariamente, devolver ao Governo Central a capacidade de fazer política fiscal. Isso significa uma maior parcela de recursos sob o comando da União.

Assim, colocam-se em pauta a redistribuição da receita entre as esferas de governo e, provavelmente, também um aumento da carga tributária. Nessas duas vias, são visíveis os interesses em conflito. No primeiro caso, confrontando a União com estados e municípios. No segundo, o embate dar-se-á entre as necessidades de recursos do Estado e a resistência dos segmentos mais organizados da sociedade. Quanto a este último aspecto, cabe lembrar que, no País, a tributação recai sobre a classe média assalariada e os setores de baixa renda, sobre os quais pesam mais os impostos indiretos, enquanto a tributação do capital e das altas rendas é insuficiente. Nesse sentido, qualquer aumento da carga tributária deve ser precedido de medidas que aliviem essa regressividade do sistema.

Um outro aspecto importante é o de que a arrecadação tributária realizada é bem menor do que a arrecadação potencial, devido à sonegação fiscal. Assim, existe a possibilidade de se elevar a receita através do combate à evasão fiscal, o que ocorreria com a simplificação do sistema tributário e o fortalecimento dos mecanismos de fiscalização.

O conjunto de aspectos acima referidos torna a tramitação da reforma em questão um desafio de difícil equacionamento para o Executivo Federal. Para vencer as dificuldades, o Governo tem anunciado que tentará, de início, avançar pelos pontos de menor resistência. Assim, essa reforma está sendo idealizada como um processo que se iniciaria neste semestre e poderia estender-se até 1997.

Sendo a reforma tributária uma condição essencial para a estabilidade, sem os transtornos da ancoragem cambial e das exageradas taxas de juros, poder-se-ia esperar que as elites do País reconhecessem, além da necessidade da reforma em questão, também a sua urgência. Mas os fatos evidenciam que não é assim, o que significa que se seguirá um processo lento e gradual. No momento, é importante ressaltar que essa reforma talvez seja a de maior importância. Na dependência dela estão o equilíbrio de mais longo prazo das finanças públicas e a consolidação da estabilidade monetária.

Isabel Noemia Rückert

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações disponíveis até 20.07.95). Tiragem: 2.000 exemplares
A Carta de Conjuntura FEE é uma publicação mensal de responsabilidade dos editores com a colaboração dos núcleos de pesquisa da Direção Técnica.
As opiniões não exprimem um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria da Coordenação e Planejamento.

Governador do Estado do Rio Grande do Sul
ANTONIO BRITTO
Secretário da Coordenação e Planejamento
JOÃO CARLOS BRUM TORRES
Fundação de Economia e Estatística
Siegfried Emanuel Heuser
Presidente: RUBENS SOARES DE LIMA
Diretor Técnico: ÁLVARO ANTÔNIO LOUZADA GARCIA
Diretor Administrativo: ANTONIO CESAR GARGIONI NERY

Editor:
Roberto Marcantonio
Editores Adjuntos:
Flávio Fligenspan, Isabel Noemia Rückert, Maria Heloisa Lenz.
Conselho Editorial da Carta : Adalberto Alves Maia Neto, Álvaro Antônio Louzada Garcia, Carlos Nelson dos Reis, Flávio Benevett Fligenspan, Isabel Noemia Rückert, Luiz Augusto Estrella Faria, Maria Heloisa Lenz, Roberto Marcantonio.

Fundação de Economia e Estatística
Siegfried Emanuel Heuser
Rua Duque de Caxias, 1691
Porto Alegre, RS - CEP 90.010-283

Apoio CRT COMPANHIA RIOGRANDENSE DE TELECOMUNICAÇÕES

PORTE PAGO
DR/RS
PRT/RS 1593/91

BIBL Reg. 2-42125/1 Data 08.08.95

PAGUEI, QUERO NOTA.
GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL