

ANÁLISE MENSAL

Nº 18 - Junho de 2013

Editores

João Basílio Pereima

Fernando Motta Correia

Alexandre Alves Porsse

Coordenação Executiva

Luiz Carlos Ribeiro Neduziak

Equipe Técnica

Felipe Gomes Madruga

André Duarte de Novais

Joaquim Israel Ribas Pereira

Fernanda Hauptmann de Almeida

20 anos de discricionariiedade cambial

Retrato fiscal dos municípios brasileiros

Esta e outras edições da **Análise Mensal** estão disponíveis para
download em: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br>

Este encarte é disponibilizado para *download* gratuito no endereço <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br>



Apresentação

A **Análise Mensal** é uma publicação realizada pela equipe técnica da *Revista Economia & Tecnologia (RET)*, é divulgada toda última semana de cada mês e esta disponível para *download* no endereço: <http://www.economiaetecnologia.ufpr.br>.

O objetivo da **Análise Mensal** é tratar de dois temas relevantes de conjuntura macroeconômica que estejam em evidência nas agendas nacional e internacional. Todo o conteúdo é debatido e escrito coletivamente pela equipe técnica da RET, sendo que as opiniões emitidas são de responsabilidade dos Editores.

Os artigos desta edição da **Análise Mensal** tratam de dois temas distintos. O primeiro artigo, intitulado “20 anos de discricionariedade cambial”, assinala o duplo papel desempenhado pela taxa de câmbio ao longo dos últimos 20 anos, ora como instrumento de política monetária, visando o controle inflacionário, e ora como instrumento de ajuste do balanço de pagamentos. A oscilação da taxa de câmbio aponta para a ausência de políticas estruturais de longo prazo, cujo objetivo seja o crescimento sustentável. O segundo artigo, por sua vez, trata do tema da situação fiscal dos municípios brasileiros, tendo em vista o atual contexto de mudanças nas regras de criação de novos municípios. A disparidade observada entre a elevada arrecadação tributária e a qualidade dos serviços prestados pelo governo, tendo em vista o elevado custo da estrutura administrativa estatal, amplia-se ainda mais pela criação desses novos municípios, ensejando a dúvida acerca de sua viabilidade econômica e financeira.

Boa Leitura!

João Basílio Pereima

Editor Chefe (E-mail: ret@ufpr.br)

Chamada de Artigos – Maio/2013

Desenvolvimento Regional e Inovação

A Revista de Economia & Tecnologia (RET), editada na UFPR, estará debatendo no vol. 9(3) jul-set/2013, temas relevantes sobre o desenvolvimento regional com a organização do simpósio “**Desenvolvimento Regional e Inovação**”. A revista é editada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico (PPGDE) da UFPR em parceria com a Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado do Paraná (SETI).

Na condição de editor da revista, convido professores e pesquisadores a submeterem artigos abordando o tema sob a perspectiva que considerarem mais adequada. O artigo poderá conter até 20 páginas em fonte 12, espaço 1,5 e deverá ser enviado até **30/08/2013** para o e-mail ret@ufpr.br. Os artigos selecionados serão publicados no **Vol. 9, nº 3, jul-set/2013**.

Sobre o tema:

Dentre os desafios econômicos que o Brasil está enfrentando, um dos principais é a sua capacidade de crescer baseado em inovação. O atraso das políticas educacionais e a timidez dos programas de inovação estão fazendo que o país não consiga convergir para padrões de renda per capita mais altos, nem para níveis de desenvolvimento humano melhores, embora algumas modificações em indicadores sociais apontem melhorias em alguns segmentos. Do ponto de vista espacial diversos indicadores de desenvolvimento tem se modificado lentamente, de modo que ainda persistem altos níveis de desigualdade e de concentração de renda no espaço nacional. Além disto, a reduzida capacidade de inovação também é altamente concentrada. Esse fenômeno implica que se leve em consideração a dimensão espacial na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento socioeconômico. Este simpósio tem por objetivo discutir o papel da inovação na construção de uma sociedade mais desenvolvida e harmônica no espaço subnacional. São temas de especial interesse do Simpósio aqueles vinculados à definição de marcos regulatórios para sistemas regionais de inovação, mensuração e avaliação de impactos regionais de políticas de inovação, tecnologia e conhecimento, redes de cooperação em inovação, tecnologia e conhecimento e seus efeitos sobre o desenvolvimento, dentre outros.

Mais informação sobre a RET pode ser obtida pelo e-mail ret@ufpr.br.

Visite também o site da RET: www.economiaetecnologia.ufpr.br.

Desde já, agradecemos o interesse.

João Basilio Pereima

Universidade Federal do Paraná

Editor

20 anos de discricionariedade cambial

A taxa de câmbio tem sido usada alternadamente como um duplo instrumento ao longo da história recente da economia brasileira: por um lado como instrumento de política monetária, tendo em vista o controle da inflação por meio do incremento do poder de compra dos residentes diante das importações, e, por outro, como instrumento de ajuste externo por meio da desvalorização cambial.

Esse comportamento tornou-se evidente durante o Plano Real, quando o câmbio valorizado foi âncora para a inflação e, a partir da adoção do regime de metas de inflação, em janeiro de 1999, quando o câmbio é deixado flutuar. Flutuação esta que alterna entre desvalorizar para corrigir saldos negativos na balança comercial e transações correntes e valorizar para reforçar o esforço de combater inflação via política monetária restritiva dentro do arcabouço do sistema de metas de inflação.

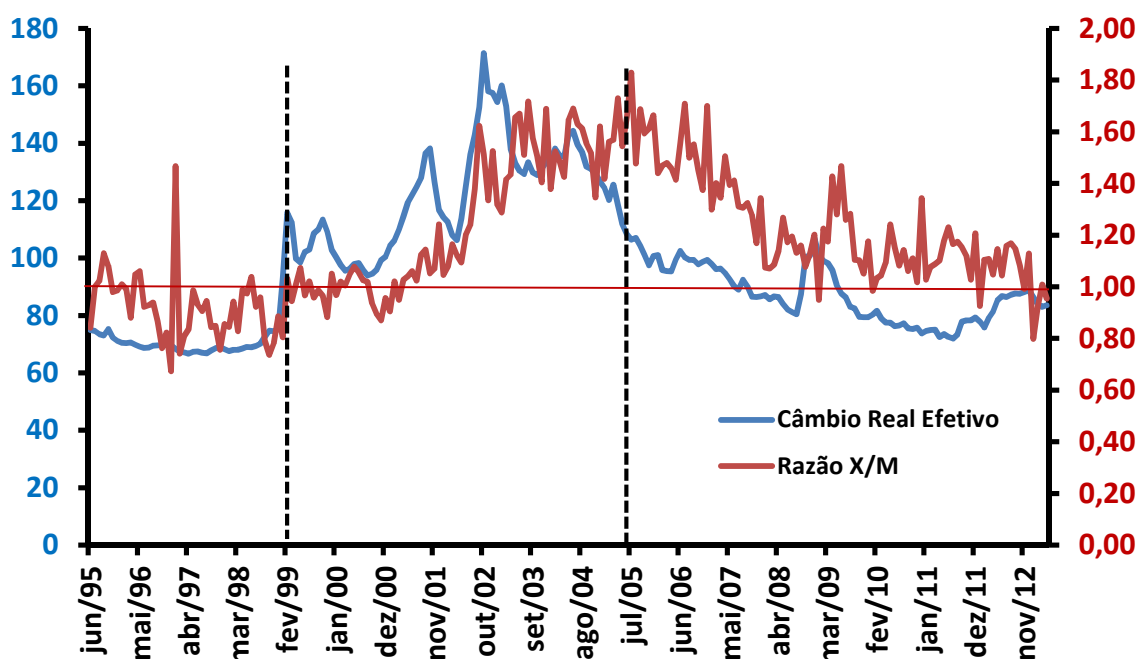
O uso do instrumento cambial nos dois sentidos refere-se ao fato de que períodos de valorização cambial para combater inflação fazem surgir uma clara tendência de pressão no balanço de pagamentos, possibilitando o surgimento de crises cambiais estimuladas pelo esgotamento de reservas externas. No outro sentido, quando o câmbio se desvaloriza em respostas ao desequilíbrio externo, o mecanismo *pass-through* se encarrega de transmitir o maior custo das importações para a inflação ameaçando a estabilidade interna. A resultante deste processo é o uso discricionário da taxa câmbio que se alterna como instrumento para obter equilíbrio interno de preços e equilíbrio externo na balança de pagamentos.

Esses comportamento discricionário da taxa de câmbio pode ser visto no gráfico 1, que analisa a evolução da taxa de câmbio efetiva e a razão X/M (razão exportação-importação)¹. Existem claramente três períodos distintos da relação entre câmbio, inflação e setor externo. O primeiro período compreende o plano real entre 1994 e 1999, ocasião em que o câmbio foi explicitamente mantido valorizado e utilizado como âncora cambial. A desvalorização cambial induzida pelo esgotamento das reservas externas durante o Plano Real lançou a economia na segunda região do gráfico, compreendida entre 1999 e 2005, onde a taxa de câmbio sofre dois choques de desvalorização, um em 1999 e outro em 2002, e mantém-se desvalorizada até 2005. Durante este período, a relação X/M aumenta e permite a recuperação da balança de transações correntes. O pêndulo move-se do câmbio como âncora dos preços para

¹ A “razão X/M” foi construída a partir da divisão do valor total das exportações sobre o valor total das importações. Valores acima de 1 significam superávit no balanço de pagamentos e valores abaixo de 1 déficits.

câmbio como âncora do setor externo. Num terceiro momento, que abrange o período de 2005 até início de 2012, o câmbio, agora de forma não explícita, pois o argumento do Banco Central é o de que o câmbio é flutuante e, portanto, não sofre intervenção, retoma a trajetória de valorização cambial. Isto ajuda a combater os preços, mas ao custo, novamente, de deteriorar o setor externo. A razão X/M volta a cair num período que a política monetária foi predominantemente contracionista na tentativa, nem sempre bem sucedida, de manter a inflação na meta.

Gráfico 1: Evolução do Câmbio Efetivo e Razão X/M (junho/95 – abril/13)



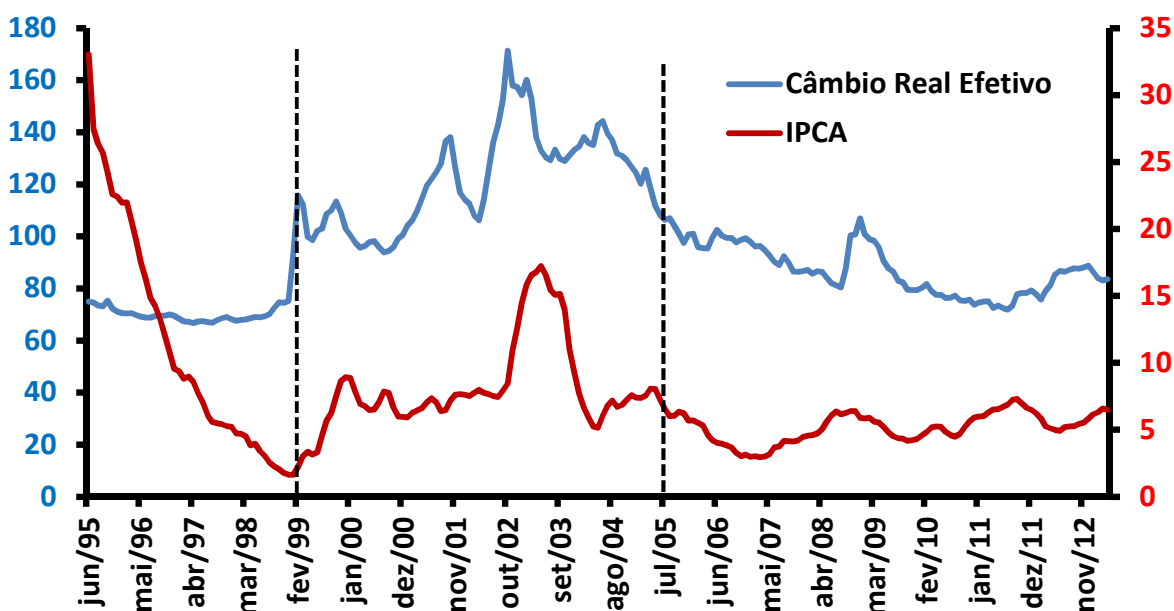
Fonte: Banco Central do Brasil

O comportamento discricionário da taxa de câmbio como variável de ajuste para o problema da inflação e balança de pagamentos é uma das causas do fenômeno do *stop-and-go* que tem afligido a economia brasileira. A relação entre inflação e taxa de câmbio, tal como mostrada no gráfico 2, corrobora o que foi mostrado no gráfico 1 ao se relacionar câmbio e setor externo.

No primeiro período, o Plano Real reduziu a taxa de inflação, entre outras medidas, mas principalmente através de uma taxa de câmbio real efetiva valorizada. Nesse período, a razão X/M manteve-se praticamente constante e abaixo de 1, indicando que o total importado superou o total exportado. No segundo período, que se inicia em 1999, ocorre uma forte desvalorização cambial motivada pelo esgotamento das reservas cambiais fruto da política cambial do Plano Real. Ocorre uma forte desvalorização cambial, imposta pela restrição do balanço de pagamentos, trazendo de volta o problema da inflação. A correção do desequilíbrio externo é feito às custas de inflação. Nesse período a razão X/M que estava abaixo de 1 começa aumentar,

indicando que o total exportado superou o total importado. Finalmente, o terceiro período, que se inicia em julho de 2005, representa uma nova reversão da tendência, onde o IPCA persistentemente supera a meta e a taxa de câmbio real efetiva se valoriza novamente. Taxa de juro elevada combinada com cambio valorizado no período após 2005 é resultado da estratégia de combate à inflação, a custos novamente da desestruturação do equilíbrio externo o qual se tornou novamente, em 2013, altamente dependente da entrada de capital financeiro. A deterioração da balança comercial pode ser vista na queda da razão X/M no gráfico 1. Os gráficos 1 e 2 são espelhos do *trade-off* e da armadilha que capturou a taxa de cambio no Brasil escravizando-a para atender de forma discricionária o objetivo curto prazista de ora combater a inflação, ora o desequilíbrio externo, deixando à mercê, com isso, todo um sistema produtivo que carece de políticas de longo prazo.

Gráfico 2: Evolução do Câmbio Real Efetivo e IPCA (junho/95 – abril/13)



Fonte: Banco Central do Brasil

Sem uma política clara de promoção do crescimento com industrialização e aumento de produtividade, a condução da política econômica por parte de sucessivos governos tem persistentemente negligenciado o câmbio. A desvalorização cambial observada em 2013, com efeitos negativos sobre a inflação, mas positivos sobre o desajustado setor externo, é mais uma consequência das circunstâncias, do que resultado de uma reorganização macroeconômica intencional. A política macroeconômica segue seu curso errático, reagindo às circunstâncias mais do que impondo intencionalidade ao comportamento da economia.

A manutenção recente, até 2012, de cambio valorizado, assim mantido por uma atitude leniente e oportunista do governo e do Banco Central para uso anti-

inflacionário, tem consequências negativas sobre a balança comercial, via elasticidade preço das exportações e importações e consequências menos óbvias sobre a estrutura produtiva. A deterioração das contas externas é mais grave do que até o momento se avalia. Seguidamente o Banco Central tem reavaliado as previsões para o saldo em transações correntes. A última revisão, em junho de 2013, ajustou a projeção para um déficit em transações correntes de US\$ 67 bilhões para US\$ 75 bilhões, um novo recorde da série histórica iniciada em 1947.

Além do efeito sobre o saldo da balança comercial, o câmbio exerce uma influência menos óbvia e, portanto, motivo de baixo consenso na literatura, sobre a estrutura produtiva, em especial sobre a estrutura da pauta de exportações. As opiniões aqui se dividem entre os que acreditam que a indústria tecnológica é mais beneficiada pela cambio desvalorizado e os que creem no cambio valorizado. O primeiro grupo defende a ideia de que uma taxa de câmbio desvalorizada estimula a demanda agregada (aumento das exportações e redução das importações) a qual por sua vez, via efeito Kaldor-Verdoorn, exerce efeito positivo sobre a produtividade do setor de manufaturas tornando os produtos de maior conteúdo tecnológico mais competitivo no comércio internacional. O segundo grupo defende a ideia de que o cambio valorizado promove a participação de setores mais intensivos em tecnologia, pois permite a aquisição mais barata de bens de capital e tecnologia exterior. A questão então se torna um caso para estudos empíricos, os quais mostram a presença de ambos os efeitos na economia brasileira. Importações viabilizadas com cambio valorizado ajudam a aumentar a produtividade da economia, como ocorreu na década de 1990 durante e imediatamente após a abertura comercial. No entanto do lado das exportações o desestímulo à atividade exportadora induzida pela mesma valorização restringe a capacidade de importar conduzindo a crises cambiais, além de promover uma primarização da pauta de exportações, pois o setor exportador de *commodities* ou produtos não industriais, ligados à atividade extrativa, são os únicos capazes de suportar a perda cambial, especialmente quando a economia internacional é compradora e os preços são favoráveis, tal como foi na década 2000. Esta tendência da economia pode ser observada na tabela 1 a seguir.

Tabela 1-Participação dos setores industriais por intensidade tecnológica na exportação brasileira

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Indústria alta tecnologia (%)	7	6	6	6	5	4	
Indústria média-alta tecnologia (%)	24	23	20	18	18	17	
Indústria média-baixa tecnologia (%)	20	20	20	16	15	15	
Indústria baixa tecnologia (%)	28	27	26	29	26	24	
Produtos não industriais (%)	22	24	28	32	36	40	
Commodities (%)	43	44	48	53	57	57	58

A participação do setor não industrial ou *commodities* tem aumentado em detrimento dos setores industriais que exportam bens com média e alta tecnologia, num período que coincide com câmbio valorizado. A indústria de alta tecnologia, por exemplo, apresentou uma queda de 7% em 2006 para 4% em 2011. Em 2011, cerca de 40% das exportações brasileiras são explicadas por “indústrias” que produzem bens não industriais. A participação das *commodities* na pauta de exportação brasileira é também crescente. Em 2006, 43% das exportações brasileiras eram explicadas por bens de baixo valor agregado, enquanto que em 2012, 58% do total da pauta eram explicados por bens dessa natureza.

A discricionariedade cambial dos últimos 20 anos é sintoma da falta de uma política deliberada de crescimento. Apesar de o governo lançar duas versões de um plano de aceleração do crescimento PAC-1 e PAC-2, o qual não consegue de fato acelerar o PIB desde 2011 e de lançar o Plano Brasil Maior para fomento da capacidade de inovar e competir, as desarticulação destes programas com variáveis macroeconômicas, especialmente o câmbio, comprometem a realização de suas metas, e mais ainda, colocam em riscos seus objetivos. Não se trata aqui de defender uma versão simplista do uso do câmbio como panaceia para males industriais. A questão é sistêmica. O crescimento e a capacidade de inovar da economia resultam de um vetor de causas dentre as quais uma, mas não a única, é o câmbio. A questão principal é de que num sistema de forças em que variáveis exercem efeitos contrários, puxando para direções opostas, o vetor força resultante pode ser nulo. Isto tem acontecido com o câmbio no Brasil, que ao se manter valorizado neutralizou as poucas conquistas obtidas, por exemplo, pela importação de máquinas e equipamentos mais modernos. Se por um lado estas importações ajudam modernizar a indústria no curto prazo, por outro tem a consequência de desarticular a produção interna no longo.

Para se posicionar de forma competitiva na economia global o Brasil precisa fazer mais do que está atualmente fazendo. Num cenário em que economias desenvolvidas, como o EUA e a zona do EURO, simultaneamente desvalorizam a moeda, reduzem custos de produção, diminuem salários e implementam agressivos programas de inovação e remanufaturização da economia (no caso dos EUA), como forma de sair da crise em que se meteram, não sobrar espaço para economias como a do Brasil, a não ser como exportadoras de *commodities*. Um retrocesso, depois de quase 50 anos substituindo importações. Seria o caso, doravante, de substituir exportações, e começar exportar bens de maior conteúdo tecnológico. Neste cenário, o tipo de discricionariedade cambial dos últimos 20 anos não ajuda muito.

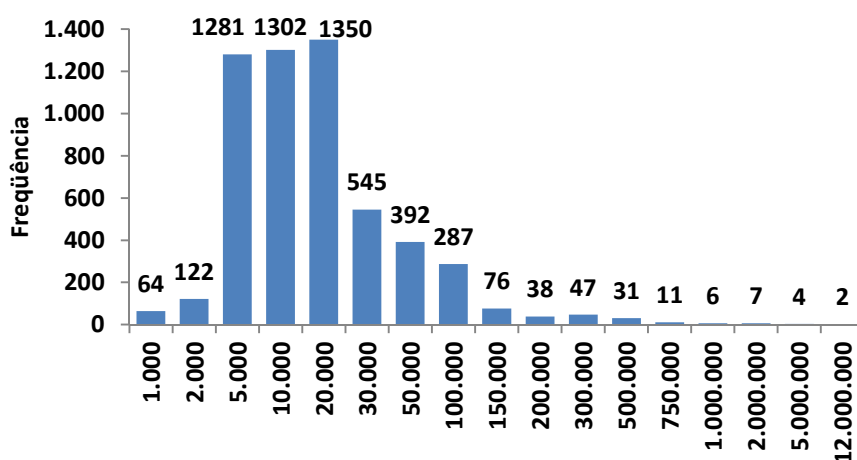


Retrato fiscal dos municípios brasileiros

Um dos motivos de maior insatisfação por parte dos brasileiros é sem dúvida o sistema tributário atual, onde a carga tributária em relação ao PIB é muito maior do que países de renda similar, inclusive chegando muito perto de patamares aplicados por países desenvolvidos, mas onde a qualidade da aplicação desses tributos na oferta de bens e serviços públicos deixa muito a desejar. Uma das causas do desequilíbrio entre alta arrecadação e baixa qualidade dos serviços é o alto custo da estrutura gerencial do Estado em suas três esferas, Federal, Estadual e Municipal, envolvendo os três poderes, Executivo, Judiciário e Legislativo. Na esfera municipal recorrentemente somos surpreendidos por propostas de criação de novos municípios e com ela toda uma pesada estrutura que deve ser instalada para fazer com que um novo município opere. Até que ponto novos municípios, diferente dos que já existem, teriam viabilidade financeira?

No intuito de oferecer algumas respostas a essa questão, apresentamos a seguir alguns dados sobre a realidade financeira dos municípios brasileiros, com base na execução financeira do seu orçamento público. A situação dos 5.565 municípios é muito distinta e um número muito grande de pequenos municípios, muitos dos quais não chegam a 10.000 habitantes, são financeiramente inviáveis, incapazes de cobrir as próprias despesas, quanto mais executar políticas públicas educacionais, serviços de saúde e segurança, entre outros. O histograma abaixo mostra a distribuição dos municípios por população. Como pode ser visto 49,8%, ou o equivalente a 2.769 municípios, nos quais vivem 8,5% da população, possuem menos de 10.000 habitantes. Se forem incluídos municípios até 20.000 o percentual sobe à 74%, onde vivem 20,1% da população.

Gráfico 1 – Histograma N° de Municípios por População



Fonte: IBGE. Total de municípios: 5565.

O cálculo da capacidade de auto sustentação financeira não é uma tarefa simples, dada a estrutura federativa do Brasil, a qual concentra na União parte significativa da arrecadação - IR, INSS, Contribuições, IPI, etc. -, de modo que parte da receita gerada por um município é contabilizada diretamente pela União, e da qual uma parte volta ao município na forma de transferências e repasses, mas isso nem sempre ocorre de forma proporcional ao que foi arrecadado.

Uma maneira de visualizar a capacidade de sustentação financeira é comparar a arrecadação própria do município com as transferências federais e estaduais que recebe. A relação arrecadação própria *versus* transferências, a qual chamaremos doravante de *grau de autonomia* são mostradas nos gráficos 2 e 3 a seguir. O *grau de autonomia* é calculado pela razão entre o total de arrecadação própria do município a qual inclui IPTU, ISS, IBTI, Taxas e Contribuições de Melhoria e o total de transferências federais e estaduais – Cota parte ICMS, cota parte do IPVA, cota ITR, FPM e outros de menor valor.

O gráfico 2 mostra o grau de autonomia dos municípios separados por estados. É possível notar que a dependência das transferências é maior em estados da região norte e nordeste, conforme gráfico 2, como nos estados do Piauí e Amazonas, onde em média apenas 9% da receita total dos municípios é própria, sendo que o restante deve ser completado através das transferências. Para motivos de comparação a média nacional é de 21%. Mesmo se olharmos para os municípios do estado mais rico do Brasil, São Paulo, em média pouco mais de 30% das receitas totais são próprias sendo o restante devido a transferências. Não deixa de ser surpreendente a posição dos municípios do Amapá², cuja receita própria é maior entre todos os estados pesquisados, 34%.

O gráfico 3 mostra o número de municípios no Brasil em cada faixa de *grau de autonomia*. A distribuição dos municípios é fortemente assimétrica, 79,2% ou nada menos que 3.908 municípios, de um total de 4.933 tem uma relação receita/transferência abaixo de 30% e dependem maciçamente das transferências da União e Estados. A maioria dos atuais municípios brasileiros³ dependem de transferências para manter-se em funcionamento e prover serviços públicos à sua população. Como se observa, em 1669 dos municípios as receitas próprias representam apenas 10% das transferências totais, mostrando a dificuldade de financiamento próprio da maioria dos municípios brasileiros. Por outro lado, o número de municípios com no mínimo de 60% das receitas oriundas do esforço próprio de arrecadação é de apenas 221.

No gráfico 4 apresentamos a distribuição de gastos com pagamento de pessoal em relação ao total da receita corrente líquida (RCL). Isso visa medir o grau de rigidez do orçamento, ou seja, o espaço orçamentário das prefeituras para execução das

² O Estado do Amapá possui 13 municípios, dois dos quais, Ferreira Gomes (com população de apenas 2828) e Pedra Branca do Amapari (com população de 4130) possuem alta arrecadação de ISS. O primeiro devido a usina hidrelétrica Usina Hidrelétrica Ferreira Gomes e o segundo em função da mineração de Ferro.

³ A análise não contempla o total de municípios existentes devido à falta de dados.

políticas públicas, em especial dos investimentos. Observamos que 307 gastaram mais de 60% da RCL com a folha de salários do funcionalismo municipal em 2011, extrapolando assim o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal estipulado em 60% das receitas correntes líquidas.

Em geral os dados mostram que existe um grande número de municípios dependentes das transferências, concentrados principalmente no Norte e Nordeste e com os gastos vinculados principalmente à folha de pagamento do funcionalismo.

Gráfico 2 – Média Relação entre receita própria do município e transferências totais por Estado

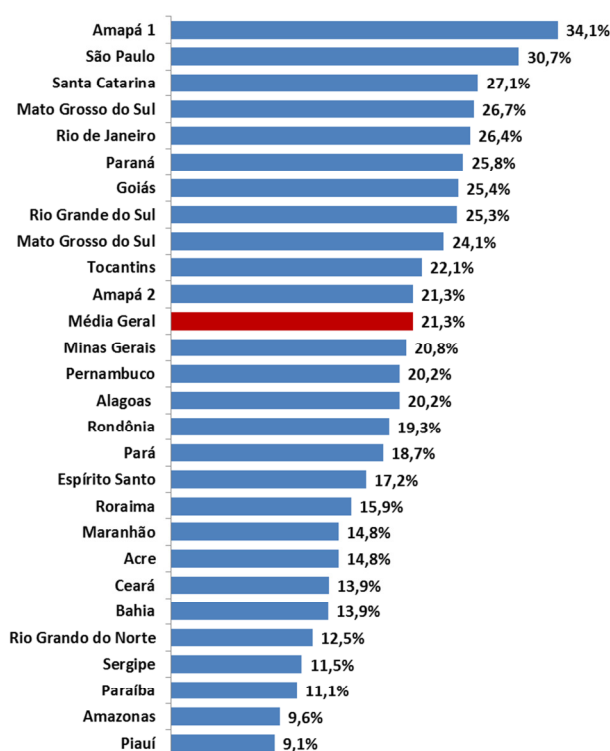


Gráfico 3 – Relação entre receita própria do município e transferências totais

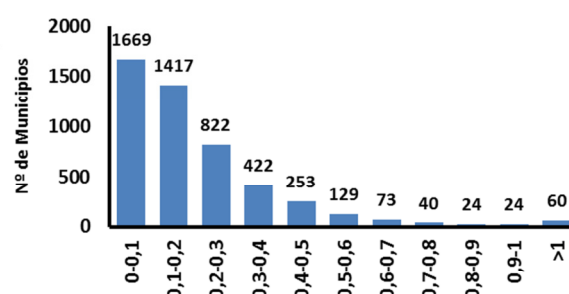
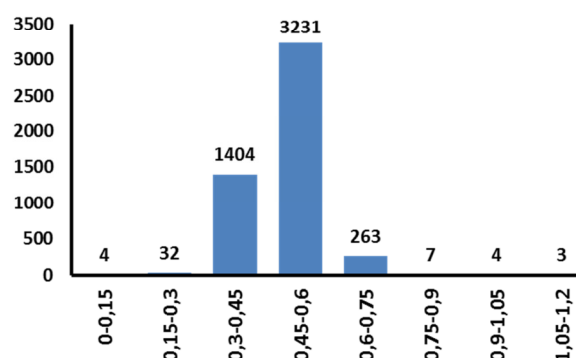


Gráfico 4 – Relação dos gastos de pagamento com pessoal e receita corrente líquida

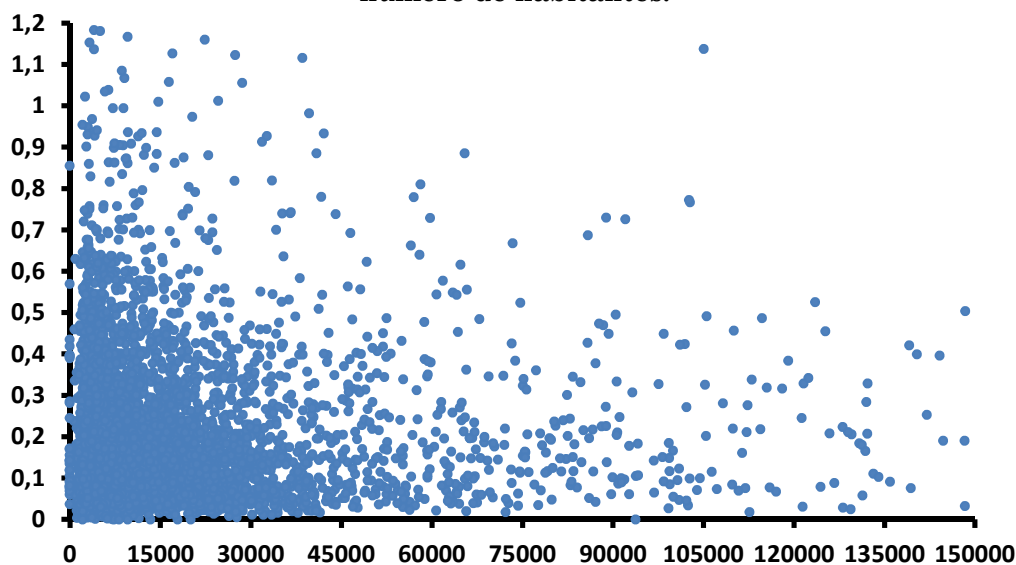


Fonte: Elaborados a partir dos dados do Finbra⁴. Do total de 5565 municípios listados pelo IBGE somente 4933 possuem dados atualizados no Finbra, para 2011.

No Gráfico 5 mostramos o grau de autonomia em relação ao tamanho do município. Notamos a concentração dos pequenos municípios no canto inferior esquerdo do gráfico, mostrando que uma parte significativa dos municípios mais dependentes das transferências – até 0,3 - são também aqueles com população de até 30 mil habitantes.

De forma geral, nos municípios já existentes constatou-se um elevado grau de dependência em relação às transferências estaduais e federais, agravada pela situação que boa parte das transferências é utilizada para pagamento da folha salarial, limitando assim a capacidade de pagamento das dívidas municipais e o nível de investimento.

⁴ Finbra é o relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Gráfico 5 – Relação do grau de receitas próprias/transferências em relação ao número de habitantes.

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Finbra.

Criação de novos municípios

Durante a Constituição de 1988 havia 4.147 municípios no Brasil, ao final de 1996 esse número saltou para 4.987, ou seja, um aumento de 840. Ainda durante o ano de 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº15, que centralizou o poder decisório na União, e criou algumas exigências, dentre elas o estudo da viabilidade municipal e o plebiscito com o eleitorado da área de origem e o possível novo município.

Essas restrições diminuíram a velocidade da criação de novos municípios, ainda assim, foram instalados 578 até 2010, totalizando 5565. No dia 4 de junho de 2013, a Câmara dos deputados aprovou a devolução da autonomia das Assembleias estaduais na aprovação de novos municípios e exigência mínima de número de habitantes (Projeto de Lei Complementar - 416/2008). O número mínimo de habitantes varia de acordo com a região, no Norte e Centro-Oeste, esse mínimo seria 6.008, no Nordeste seria 8.411 e Sul e Sudeste 12.016⁵.

Se aprovado a Lei complementar, não saberíamos qual o tamanho do impacto financeiro, tampouco temos algum indicativo da melhora na eficiência estatal. Não parece assim que a criação de novos municípios seria benéfica, dada que boa parte da locação de novos recursos seria corroída pela estrutura das instituições municipais, não resultando em melhores serviços para a população, algo sempre citado como fator justificador da geração dos novos municípios.



⁵ Esses números se referem a uma porcentagem da média regional. Nas regiões Norte e Nordeste, o mínimo populacional será de 50% da média populacional; na região Centro-Oeste, o mínimo será de 70% da média; nas regiões Sul e Sudeste, o mínimo será de 100% da média.