

DICAS

PÓLIS-ILDESSES

IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

GS Nº 9

MARÇO / 94

IMPACTO DO NOVO PLANO ECONÔMICO SOBRE AS FINANÇAS MUNICIPAIS

A prefeitura pode vencer os desafios trazidos pelo novo plano econômico, aprimorando os mecanismos de gestão financeira.

O novo plano de estabilização (em processo gradual de implantação) tem, como os demais planos, um impacto sobre toda a economia. Gera incertezas e exige cautela dos agentes, diminuindo a atividade econômica no início de implantação e, conseqüentemente, a geração de tributos diretamente ligados à movimentação da economia. Afeta de outras formas a administração municipal, exigindo novos cuidados na gestão da arrecadação e das despesas. Também pode afetar os repasses federais e estaduais para os municípios. Apesar de não existir um cenário razoavelmente definido, é possível realizar algumas avaliações, visando identificar o impacto da parte já visível deste plano sobre as finanças municipais.

■ O QUE É A URV?

O elemento central do plano é a mudança de moeda: de cruzeiro real para real. A URV (Unidade Real de Valor) é um instrumento concebido para realizar a transição de uma moeda para a outra. O governo pretende, com ela, criar uma "moeda forte" que não tenha seu valor cor-

roído pela inflação, que seja assimilada pelos agentes econômicos e que substitua o cruzeiro real na sua preferência, tornando-se, por fim, a nova moeda nacional. Para que a URV possa cumprir o papel de "moeda forte" nesta etapa intermediária, seu valor é atualizado diariamente em cruzeiros reais, como a cotação do dólar. A conversão dos salários para URV é obrigatória, mas a conversão de preços é facultativa e eles podem variar mais que a URV. Ou seja, é possível que haja inflação em URV.

■ INDEFINIÇÕES

Persistem indefinições quanto aos salários e às regras para os contratos. Além deste tipo de indefinições, de cunho legal, existem, ainda, aquelas relativas ao comportamento do mercado. Enquanto não se der a adoção do real como moeda nacional, substituindo a URV e o cruzeiro real, muitas dúvidas permanecerão. Mesmo depois destas transformações teremos ainda dois ou três meses de acomodação ao novo plano.

O Congresso já liberalizou a questão salarial, facilitando a reposição das perdas acarretadas pela inflação em URV. É importante destacar que a MP 434 não contém todas as medidas anunciadas pelo governo. Devem ser editadas outras medidas para sua complementação.

A atividade econômica, reduzida neste início do plano, pode crescer ou decrescer dependendo da nova relação que for estabelecida entre a massa de salários e os preços da economia. Quer dizer, o desempenho da economia vai depender do comportamento dos monopólios e oligopólios privados, que tendem a supervalorizar seus preços deslocando renda na economia.

■ RECEITAS FEDERAIS

O FPM - Fundo de Participação dos Municípios - é o principal tributo para a maioria dos municípios de menor porte, especialmente das regiões Norte,

Nordeste e Centro Oeste.

O FPM compõe-se de 23,5% do Imposto de Renda (IR) e 23,5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) arrecadado pelo Governo Federal. Para determinar se o FPM vai crescer ou diminuir com o novo plano é importante destacar o que deverá ocorrer com o IR e o IPI, estando ambos atrelados aos níveis de atividade econômica e de inflação.

A redução da inflação beneficia a arrecadação do IR e IPI pois reduz a perda inflacionária destes tributos. É importante, contudo, destacar que ocorrerão perdas de arrecadação nos seguintes casos:

a) Imposto de Renda na Fonte sobre rendimentos do trabalho, porque os salários são convertidos pela média e a tabela progressiva pelo pico e porque a renda em UFIR teve seu cálculo antecipado para o dia 1º de cada mês.

b) Imposto de Renda sobre as aplicações financeiras, que devem diminuir em volume.

Assim, o FPM deverá diminuir com a implantação do plano, só podendo ser compensado se a atividade econômica crescer o suficiente para uma geração maior de tributos.

■ RECEITAS ESTADUAIS

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) também é fortemente afetado pelo nível de atividade econômica. Em alguns estados, como São Paulo, desde fevereiro deste ano vem sendo recolhido por decêndios (de dez em dez dias). Nos estados que adotam esta forma de recolhimento, é possível ao imposto acompanhar a variação de preços. Esta correção por decêndios deverá aumentar sua arrecadação a partir de março, com reflexos favoráveis aos municípios.

O ICMS, assim, quase não será influenciado pela URV mas sim pela nova forma de recolhimento, reduzindo substancialmente a perda inflacionária mais do que compensando a não correção monetária das vendas faturadas a prazo, de recente mudança.

Nos estados que não adotam o recolhimento por decêndios, o impacto do plano, caso ele consiga reduzir os índices de inflação, tende a ser mais positivo.

As influências serão, portanto, contraditórias: crescerá o ICMS e decrescerá o FPM. Assim o efeito final sobre cada município vai depender da importância relativa destas transferências na receita municipal.

RECEITA PRÓPRIA

Alguns municípios que já têm correção diária para seus tributos não teriam vantagem em atrelar-se à URV. Isto se justificaria para aqueles que não têm a correção diária. Deve-se, no entanto, tomar cuidado com as demandas judiciais contrárias baseadas na interpretação de que a correção pela URV se constituiria em um aumento tributário que feriria o princípio da anualidade.

Não se recomenda a vinculação da unidade fiscal municipal à URV pois corre-se o risco de, na passagem para o real, ocorrer perda de inflação residual nos débitos tributários.

O Artigo 36 da MP 434 deveria ser interpretado como não se aplicando às unidades fiscais dos municípios devido à sua autonomia legislativa em matéria tributária. É mais seguro, portanto, manter a unidade fiscal do município vinculado aos índices de

inflação tradicionais, para não acontecer, como já ocorreu no passado, que o fracasso do plano não permita reintroduzir a indexação anterior sem ferir o princípio de anualidade.

O Imposto Sobre Serviços (ISS) deverá passar por ajustes na sua legislação durante a vigência da URV pois, ao mesmo tempo que o Artigo 8º, IV, V do MP 434 determina que as notas fiscais estejam em cruzeiros reais, obriga que elas estejam expressas em URV nas vendas a prazo a partir de 15/03/94 (Artigo 10º) e também que os contratos renegociados sejam expressos em URV (Artigo 7º, caput).

A expressão dos valores em URV evita a corrosão inflacionária, o que traz um crescimento da receita real do ISS. A aceleração da inflação, contudo, pode anular ou até piorar a arrecadação na parcela relativa às notas fiscais expressas em cruzeiros reais.

As receitas financeiras das prefeituras cairão com o novo plano por causa da redução inflacionária, na introdução do real.

DESPESAS

A despesa de pessoal, uma das principais (cerca de 60% dos gastos), vai depender se o município altera ou não sua política salarial. Os municípios que adotarem a URV para a correção salarial correm o risco de não

ter suas receitas crescendo no mesmo ritmo da URV e se depararem com sérios problemas financeiros. O mais importante será a passagem para o real, onde se consolidarão as perdas ou ganhos do funcionalismo. A partir daí, haverá uma maior rigidez no comportamento destas despesas, estabilizando-se com o real, pelo menos na fase inicial do plano.

De qualquer forma, os municípios, bem como os Estados e a União, perderão a flexibilidade que o processo inflacionário assegura: a possibilidade de atrasar os pagamentos para, com isto, contornar os problemas de caixa.

Os orçamentos-programa, que são peças fictícias, dada sua execução sob uma moeda exposta aos atuais índices inflacionários elevados, precisarão ser revistos com a introdução do real.

Além disto, no período de implantação da URV, haverá um intenso processo de negociação, entre a Prefeitura e seus fornecedores de bens, serviços e obras. Nestas negociações as fazendas municipais devem tomar cuidado para que os contratos não fiquem em valor acima do que vinha ocorrendo no passado. É importante, pelo menos para os contratos de maior significado econômico, levantar sérios históricos de pagamentos, convertendo-as para URV nas datas de efetivo pagamento para se ter um parâmetro de negociação.

CONCLUSÕES

Tanto a receita quanto a despesa municipal podem ser bastante afetadas pela introdução da URV e do real. O resultado final destas alterações vai depender da composição de receitas e de despesas bem como da negociação das despesas.

Neste cenário cresce, ainda mais, a importância do aprimoramento da gestão financeira visando, dentro das regras do jogo, melhorar o sistema de arrecadação. Isto pode ser obtido através de melhores controles, fiscalização mais efetiva e instrumentalizada, sistema de cobrança mais rigoroso, renego-

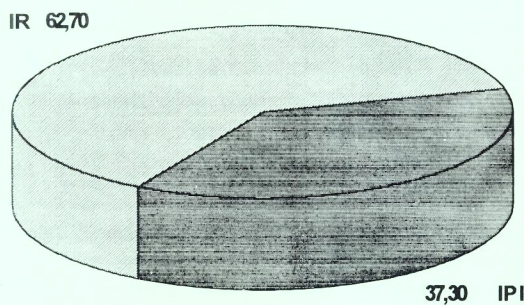
ciação do floating bancário - período médio de tempo que os recursos da prefeitura ficam depositados ou retidos nos bancos sem receber correção ou re-

muneração. As capitais já vêm operando há muitos anos com apenas 2 dias de floating. Além da receita, as despesas, especial-

mente as de maior vulto, devem ser mais bem acompanhadas, consultando o mercado sistematicamente, controlando suas execuções e ampliando seus prazos de pagamento sempre que possível, com isso, pode-se ampliar o capital de giro das finanças municipais.

Devido ao seu peso no orçamento municipal, os salários devem receber especial atenção. Finalmente, a troca de experiências entre Prefeituras é a maior arma para avançar na direção da melhoria de gestão, evitando-se com isto soluções apressadas ou ariscadas.

PARTICIPAÇÃO DO IPI E DO IR NA COMPOSIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM 1993 (em percentuais)



Fonte: Núcleo de Gestão Municipal do Instituto Pólis

Autor: Amir Antonio Khair - Coordenadores: Carlos Moraes (Pólis) e Heloisa Nogueira (Idesfes) - Editoração Eletrônica: Jamil R. Santos (Pólis) - Revisão: Veronika Paulics
DISC DICAS: (011) 822-9076, com José Carlos Vaz
Rua Joaquim Floriano, 462 CEP 04534-002 - São Paulo - SP