

FEE - CEDOC  
BIBLIOTECA

AVALIAÇÃO DO SETOR PÚBLICO NO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

~~CAPÍTULO VI~~  
RECOMENDAÇÕES

## SUMARIO

			No. de Página
1	SINTESE DAS RECOMENDAÇÕES		
1.1	RECOMENDAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL	03	04
1.2	RECOMENDAÇÕES SOBRE O SETOR FINANCEIRO ESTADUAL	05	06
1.3	RECOMENDAÇÕES SOBRE O SISTEMA TRIBUTARIO ESTADUAL	11	13
1.4	RECOMENDAÇÕES SOBRE ESTATAIS	17	20
1.5	RECOMENDAÇÕES SOBRE PESSOAL	22	26
1.6	OPERAÇÃO DESMUNTE	24	29
<b>APENDICE DAS ILUSTRAÇÕES</b>			
1.	DIVIDA NO SETOR PÚBLICO ( EM US\$ MILHÕES)	08	10
2.	DIVIDA PÚBLICA - ADM. DIRETA (EM US\$ MILHÕES)	09	11
3.	JUROS E ENCARGOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	10	12
4.	EVOLUÇÃO DO PIB REGIONAL, RECEITA TOTAL, RECEITA TRIBUTÁRIA 1970/87 ADM. DIRETA (%)	15	18
5.	COMPOSIÇÃO DA RECEITA ESTADUAL (%)	16	19

## 1.1 RECOMENDAÇÕES DE REESTRUTURAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL.

### 1.1.1 FUNÇÕES DE RECURSOS HUMANOS E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A solução para os problemas que afetam o Setor Público no Brasil, de uma forma geral, tem relação não só com os aspectos tributários (carga tributária e nível de atividade econômica) e financeiros (endividamento), mas está também intimamente associada à modernização da administração pública. É impossível pensar na melhora da qualidade dos serviços prestados pelo setor público a despeito do desempenho econômico, dada a situação anacrônica em que este se encontra hoje.

A modernização do setor público passa por 4 pontos principais:

- formação e desenvolvimento de recursos humanos;
- montagem de um eficiente sistema de informações que atenda às necessidades das decisões de Governo;
- reorganização da estrutura do Estado de acordo com redefinições de seu papel e funções; e
- reconstituição das atividades de planejamento de médio e longo prazos.

Nesse sentido recomendamos que a Secretaria de Recursos Humanos e Modernização Administrativa passe a ter o status de Assessoria do Governador, vinculando-se a ela, além do IPERGS, FDRH e CORAS, também a PROCERGS. A esta nova estrutura da Secretaria caberia:

- formação de quadros capacitados ao Setor Público;
- estudo e reformulação das questões relativas às relações de trabalho na Administração Pública;
- sistema de informações de pessoal ativo e inativo, inclusive informações previdenciárias;
- sistema de informações gerenciais de Governo, em atendimento às suas metas.

### 1.1.2 FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO

Como observado anteriormente, a modernização do Setor Público passa pela reconstituição das atividades de planejamento de médio e longo prazos, com a fixação de metas tanto para o Setor Público como para a economia como um todo. No Rio Grande do Sul, especificamente, as atividades de Planejamento estão dissociadas das atividades de orçamento, que estão hierarquicamente vinculadas à Secretaria da Fazenda, através do Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF). A nosso ver o GOF deveria estar vinculado à Secretaria de Planejamento para que o orçamento, tanto da Administração Direta

como da Administração Direta como da Administração Indireta, fosse utilizado como instrumento de planejamento do Governo Estadual.

### 1.1.3 FUNÇÕES DE FOMENTO E SUPORTE AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Além da extinção do INSTUCARNES, da transferência da AGASA e da PROGASA para cooperativas de produtores, e da VINOSUL e Festa da Uva para as Prefeituras Municipais de suas sedes (vide Capítulo 6, item 1.6), recomendamos:

- transferir o IRGA para uma cooperativa de produtores ou uma associação da classe;
- preparar a CORLAC para ser privatizada;
- integrar as atividades de armazenamento do DEPREC à CESA; e
- transferir a CR-TUR para uma estrutura independente que seria responsável pelas funções de Turismo e Cultura (vide item 1.1.4).

Assim, as estruturas básicas e as entidades vinculadas às Secretarias de Agricultura e Abastecimento (CESA e Fundação Zoobotânica) e Indústria e Comércio (BRDE, BADESUL e CEDIC) estariam voltadas ao cumprimento de suas funções essenciais de fomento e suporte ao desenvolvimento econômico regional.

Considerando-se que o desenvolvimento tecnológico representa um papel fundamental econômico, poderia se pensar ainda na fusão da Secretaria de Ciência e Tecnologia à Secretaria de Indústria e Comércio (BRDE, BADESUL, CEDIC, FAPERGS e CIENTEC).

A ação coordenada de fomento e suporte ao desenvolvimento da agricultura, agro-indústria e indústria (incluindo-se aqui tecnologia) deveria se dar através do Conselho Estadual de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

### 1.1.4 FUNÇÕES DE PROMOÇÃO DO TURISMO E CULTURA NO RIO GRANDE DO SUL

As funções de Turismo e Cultura estão desagregadas nas Secretarias de Indústria e Comércio (CR-TUR) e Educação (IGTF, OSPA, TVE e Teatro São Pedro).

Nossa recomendação é a criação de uma Secretaria de Turismo e Cultura que agregue a CR-TUR, TVE e o Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore (IGTF). A Orquestra Sinfônica de Porto Alegre (OSPA) e o Teatro São Pedro poderiam ser transferidos para o município de Porto Alegre (vide Capítulo 6, item 1.6).

### 1.1.5 FUNÇÕES SOCIAIS

A estrutura da Secretaria de Trabalho, Ação Social e Comunitária engloba uma empresa de habitação (COHAB) e 3 fundações de caráter social (FEBEM, FGT e FUNDASUL).

A nosso ver a Fundação Rio Grandense de Assistência "Senador Tasso Dutra" - FUNDASUL e a Fundação Gaúcha do Trabalho - FGT por atuarem, basicamente, junto a mesma parcela da população, poderiam ser integradas numa única Fundação de Assistência Social.

A COHAB deveria ser integrada à função de desenvolvimento e ocupação do solo urbano, pois as maiores carências habitacionais concentram-se na região metropolitana, o que demanda um trabalho coordenado com a METROPLAN (vide item 1.1.6).

#### 1.1.6 FUNÇÕES DE DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL

As atividades da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas abrangem a CEDRO - Companhia Estadual de Desenvolvimento Regional e Obras, que está em fase de liquidação, o saneamento básico através da CORSAN e as atividades relacionadas à ocupação do solo urbano da região metropolitana de Porto Alegre (METROPLAN).

Nossa proposta é transferir a COHAB para a estrutura desta Secretaria com o objetivo de integrar sua política de atuação à da METROPLAN na solução dos problemas de carência habitacional, que se concentram na região metropolitana.

Este conceito mais amplo de desenvolvimento regional, habitação e urbanismo deveria englobar também as atividades relacionadas ao Meio Ambiente, que no Rio Grande do Sul estão vinculadas à área de Saúde.

A CORSAN foi analisada sob enfoque empresarial no Capítulo 4 - Diagnóstico das Estatais e sob enfoque da Operação Desmonte no Capítulo 6 - item 1.6.

### 1.2 RECOMENDAÇÕES SOBRE O SISTEMA FINANCEIRO ESTADUAL

#### 1.2.1 SITUAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO

Apesar dos melhores resultados orçamentários obtidos pelo governo estadual em 1986 e 1987, a situação financeira do setor público gaúcho ainda pode ser considerada precária, dado o nível de endividamento e sua composição, caracterizada pelo elevado grau de inadimplência e da concentração de financiamentos obtidos junto ao próprio sistema financeiro estadual.

Entre 1982 e 1984 o déficit público medido pelo conceito operacional, (necessidade de financiamento do setor público, depuradas as variações do endividamento resultantes da correção monetária e cambial), encontrava-se estabilizado em torno de 2% do PIB regional. Em 1985 o déficit atinge 3,2% do PIB, equivalente a 41,6% das receitas correntes, mas já 1986 é reduzido 2,2% do PIB e em 1987 torna-se negativo, (superávit) de 0,5% do PIB e 7,4% das receitas correntes.

Entretanto, o que particulariza a situação do Rio Grande do Sul não é somente seu elevado déficit mas sim a maneira como este é financiado.

Entre 1983 e 1985 o Estado teve pouco acesso a empréstimos externos e junto a instituições financeiras federais. Desta forma, neste período, o déficit foi financiado através de atrasos nos pagamentos (restos a pagar e serviço da dívida a pagar) e junto ao próprio sistema financeiro estadual, onerando as instituições financeiras do estado e o próprio erário, pois este foi obrigado a financiar-se a custos mais elevados.

Já em 1986 e 1987, em razão da redução do déficit e a maior participação de instituições financeiras federais no financiamento do déficit gaúcho e à manutenção do nível de atrasados, foi possível ao governo reforçar o Fundo de Liquidez da Dívida Pública atenuando o giro da dívida mobiliária estadual.

A dívida total do setor público gaúcho (Tabela I) em dezembro de 1987 era de US\$ 4,7 bilhões, sendo US\$ 2,3 bilhões do setor governamental, (administração direta, US\$ 2,1 bilhões: autarquias e fundações US\$ 0,2 milhões) e US\$ 2,4 bilhões das empresas estatais.

O custo desta dívida aparentemente tem se mostrado excessivamente alto para o governo do Estado. Em 1987 a conta juros e encargos (Administração Direta) representava US\$ 465 milhões, equivalente a 29% das receitas correntes e 22% da dívida total.

Se desagregarmos os encargos pagos em 1987 observa-se que aqueles pagos pela dívida flutuante (US\$ 76 milhões) representavam 4,7% das receitas correntes e 4,6% daquela dívida enquanto os da dívida flutuante (US\$ 389 milhões) importavam em 24,2% das receitas correntes e 88% do próprio endividamento flutuante. A explicação para tal desproporção reside no fato de que a contabilidade pública estadual agrega os encargos de correção monetária para a dívida flutuante, mas não para a fundada.

Quanto às empresas estatais, apesar do vulto de sua dívida, esta tem revelado um ônus menor em sua administração, pois o endividamento é majoritariamente financiado com recursos externos e adiantamentos do governo federal (aviso MF 90 e MF 30), concedidos através do Banco do Brasil, para fazer face ao serviço de parcela externa da dívida.

A tabela II mostra a evolução e a composição da dívida da Administração Direta e dela podemos extrair o alto grau de endividamento do setor público junto ao próprio sistema financeiro estadual. A dívida em títulos públicos estaduais, em 1987 era de US\$ 823,8 milhões correspondendo a 39,3% do total da dívida do Estado ou 44,7% da dívida líquida. Em 1987, a dívida junto ao sistema financeiro estadual (títulos públicos estaduais + empréstimos junto aos bancos oficiais estaduais) representava 53,4% da dívida líquida do estado. Há que se computar ainda os débitos das empresas estatais, autarquias e fundações junto aos bancos estaduais.

E ainda expressivo o montante da dívida flutuante do estado, 21% da dívida total. É difícil calcular o custo desta dívida flutuante já que sob esta rubrica encontram-se débitos com fornecedores, empreiteiras, atrasos de pagamento com pessoal, antecipação de receita junto a instituições financeiras e os encargos de cada uma são bastante diferentes.

Por outro lado, a administração direta apresenta um baixo endividamento externo, US\$ 133,9 milhões, representando 4,6% da dívida total. Tem sido também pouco significativa a participação do endividamento público estadual do Rio Grande do Sul junto ao sistema financeiro federal. Nos exercícios de 1985 e 1986 estes representavam apenas 0,4 e 3,7% da dívida líquida. Em 1987, devido à renegociação de contrato junto ao Banco do Brasil, no valor Cr\$ 12.576,8 milhões (Voto 340/87 CMN), esta participação cresceu para 18,3%.

A diminuição do déficit em 1986 e 1987 aliada à maior participação das entidades financeiras estaduais propiciou ao governo do estado uma situação de caixa mais confortável e a opção foi manter o elevado nível de inadimplências e reforçar o "Fundo de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública Estadual" de forma a atenuar as dificuldades do giro desta dívida.

#### 1.2.2. SISTEMA FINANCEIRO ESTADUAL

As instituições financeiras estaduais do RGS tem tido sua atuação marcada pelo direcionamento de seus recursos financeiros para atender as necessidades de financiamento do próprio governo estadual. A DIVERGS na captação no mercado aberto para financiamento da dívida em títulos e as demais, pelas operações de crédito com origem de recursos nos repasses obtidos junto a instituições oficiais federais e repasses de empréstimos externos.

Como esses recursos para repasses não tem acompanhado o crescimento das necessidades de financiamento do governo estadual, bem como pelo fato deste último não ter tido acesso a outras fontes de financiamento, o sistema financeiro estadual vem se ressentindo, vendo-se obrigados a recorrer mais ativamente a captações de depósitos a prazo. Aparentemente, tais dificuldades não tem afetado o desempenho operacional destas instituições, a exceção da Caixa Econômica Estadual, que pouco financia o Estado, mas que tem problemas próprios.

Em 1987, o Banrisul possuía 295 agência bancárias no país, sendo 275 no Estado do Rio Grande do Sul, atendendo 231 municípios: enquanto a Caixa Econômica Estadual tinha 150 agências que atendiam 127 municípios do Estado.

Pelo levantamento realizado, pode-se afirmar que estas duas instituições poderiam alocar melhor suas dependências objetivando um melhor desempenho de suas captações de recursos, evitando o duplo atendimento em praças menores. Neste sentido, nestas praças, a preferência deveria ser dada ao Banrisul, pois os pontos e

capital requerido pelo Banco Central são menores, enquanto as dependências da Caixa deveriam preferencialmente ser alocados em praças de melhor potencial econômico, de forma a obter uma maior captação de depósitos de poupança.

Está em fase adiantada no Banco Central projeto de aprovação dos Bancos Múltiplos. Nas disposições transitórias do projeto seriam dadas facilidades e prazos de adaptação ao capital mínimo na transformação das atuais instituições financeiras em bancos múltiplos. Por exemplo, não se exigiria a prévia capitalização da Caixa para sua incorporação (transferência de controle) ao Banco Comercial, bem como manteriam-se dependências (agências) pré-existentes.

### 1.2.3 RECOMENDAÇÕES

As recomendações deste relatório são no sentido de reduzir o endividamento do Estado junto ao próprio sistema financeiro estadual e reduzir o custo desta dívida de forma a canalizar recursos para investimentos necessários ao crescimento da economia regional.

Recomenda-se uma maior integração da administração financeira. Entendemos que o sistema formal de "CAIXA UNICO", devesse ser implantado. A obrigatoriedade de aplicações de disponibilidade transitórias de caixa das entidades estaduais deve necessariamente corresponder a uma remuneração por parte deste "CAIXA UNICO". A administração desta centralização de caixa deve ser feita através do Fundo de Liquidez da Dívida Pública, canalizando recursos para o financiamento de títulos estaduais na RIVEROS. Existe espaço para que estas instituições aumentem suas aplicações em títulos estaduais sem prejuízo de suas atividades normais.

- Reduzir os lucros do Banrisul através do aumento das reservas para liquidação de créditos duvidosos. Não há justificativa para se pagar mais imposto de renda e dividendos que bancos privados.

Quanto à estrutura organizacional do sistema financeiro estadual sugerimos:

- integrar o sistema financeiro estadual, sob o comando do Banrisul;
- preparar-se para transformar em Banco Múltiplo as instituições financeiras estaduais;
- se a opção for pela preservação da Caixa enquanto instituição independente, procurar:
  - . obter autorização das autoridades para operar com pessoas jurídicas, a exemplo do que vem pleiteando a Caixa Paulista;
  - . redirecionar sua rede de agências para praças com melhor potencial econômico, deixando para o Banrisul a opção de atender uma parcela maior das comunidades gaúchas.



## ILUSTRAÇÃO 1

### Diagnostico do Setor Publico no RGS

Divida do Setor Publico  
Em US\$ Milhoes

	1982	1985	1987
Setor Governamental(*)	1579.62	1721.44	2278.76
Setor Empresarial	1830.96	1943.30	2448.96
Divida Total	3410.59	3664.74	4727.72

(\*) Valor Estimado para o ano de 1987

## ILUSTRAÇÃO 2

### Diagnóstico do Setor Público no RGS

Dívida Pública - 1982/1987

Administração Direta

Em US\$ Milhões (Fim de Período)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Dívida Líquida	1234.58	1121.05	1141.70	1563.33	1946.00	1841.95
1.1. Sistema Financ. Estadual	894.97	756.38	554.32	907.18	1281.56	984.00
1.1.1. Títulos	668.46	426.31	457.30	453.93	564.02	823.83
1.1.2. Empréstimos	385.75	340.00	313.94	466.18	734.01	414.69
1.1.3. Ativo Financeiro	-159.24	-9.93	-214.54	-12.93	-17.27	-254.51
1.2. Sistema Financ. Federal	28.11	14.74	9.51	6.14	70.71	337.74
1.3. Dívida Fundada Externa	91.85	87.50	109.61	191.86	166.06	133.90
1.4. Atrasados	197.76	223.15	317.91	360.26	378.95	353.80
1.5. Outros	22.40	39.27	70.43	97.89	48.20	32.42
2. Em Percentagem						
2.1. Dívida Líquida	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2.1.1. Sistema Financ. Est.	72.49	67.47	48.55	58.03	65.83	53.42
2.1.2. Sistema Fin. Federal	2.28	1.31	0.83	0.39	3.63	18.34
2.1.3. Dívida Externa	7.40	7.81	16.61	12.27	8.57	7.27
2.1.4. Atrasados	16.02	19.91	27.84	23.04	19.47	19.21
2.1.5. Outros	1.81	3.50	6.17	6.26	2.48	1.76

Fonte: Balanço do Estado

ILUSTRAÇÃO 3

JUROS E ENCARGOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA

	1987
-----	
Cz\$ mil	
Dívida Fundada	3.143.904
- Contratual Interna	649.943
- Títulos	1.855.536
- Externa	638.425
Dívida Flutuante	16.143.192
<b>Total</b>	<b>19.287.096</b>
US\$ mil	
Dívida Fundada	75.732
- Contratual Interna	15.656
- Títulos	44.697
- Externa	15.379
Dívida Flutuante	388.866
<b>Total</b>	<b>464.589</b>
% Receitas Correntes	
Dívida Fundada	4,7
- Contratual Interna	0,2
- Títulos	2,8
- Externa	1,0
Dívida Flutuante	24,2
<b>Total</b>	<b>28,9</b>
% Dívida	
Dívida Fundada	4,6
- Contratual Interna	2,2
- Títulos	5,4
- Externa	11,5
Dívida Flutuante	88,0
<b>Total</b>	<b>22,1</b>
-----	

## 1.3 RECOMENDAÇÕES SOBRE O SISTEMA TRIBUTÁRIO ESTADUAL

### 1.3.1 A ARRECADAÇÃO FISCAL

Na década de 70 a economia gaúcha apresentou um bom desempenho, superando o crescimento da economia brasileira, porém o inverso ocorreu na década seguinte. Nos últimos anos a economia gaúcha tem apresentado índices de crescimento do produto inferiores ao do país. E, ainda assim, as receitas tributárias estaduais não tem crescido na mesma proporção do produto interno regional.

A Tabela I mostra a evolução da receita tributária gaúcha comparada com o crescimento do produto regional e das receitas totais da Administração Direta do governo estadual. Como se pode observar, a receita tributária apresentou no período analisado um crescimento médio de 5,1% a.a., enquanto o crescimento do produto foi de 8,4% a.a. e da receita total, 7,6% a.a.

Por outro lado, a arrecadação tributária no Rio Grande do Sul vem perdendo representatividade na composição da receita total do Estado, tendo caído de 76,5% em 1970, para 48,4% em 1987. No mesmo período as receitas provenientes de operações de crédito aumentaram sua participação no total das receitas disponíveis (3,8% em 1970 para 29,6% em 1987), o que significa que o estado vem se endividando de forma a compensar a perda das receitas tributárias, face a necessidade de manter os compromissos do lado das despesas, (vide Tabela I). *Maey 6 falta completar a página*

O ICM, principal item de receita tributária do governo estadual - representa em 1987, 94,6% desta rubrica - vem perdendo participação em relação a arrecadação total do ICM do país, passando de 8,9% em 1981 e 9,2% em 1983 para 7,6% em 1987. Uma perda de 18% em 4 anos de queda consecutiva.

Além do desempenho da economia, a deterioração, em termos reais, da arrecadação tributária no Rio Grande do Sul, está associada aos seguintes fatores:

- Aceleração inflacionária que reduz o valor real da receita tributária em função da defasagem de tempo existente entre o fato gerador do imposto e seu efetivo recolhimento aos cofres públicos.
- Perda do valor real do ICM decorrente das concessões de prazos especiais de recolhimento, (de até 180 dias a contar do fato gerador).
- Perda substancial das taxas cobradas pelo serviço público estadual, devido a sua atualização monetária a índices inferiores a inflação, (de 3,8% da receita total em 1970 para 0,7% em 1987).

### 1.3.2 A EVASÃO FISCAL

No Rio Grande do Sul, a evasão fiscal, entendida como o percentual da base tributável que deixa de gerar impostos em decorrência de isenções fiscais ou sonegação, é de 42%, (índice médio entre 1970 e 1985).

Isto significa que de cada 100 cruzados tributáveis, apenas 58 geram imposto. Portanto, se todo o produto fosse tributado, a arrecadação cresceria 72,4% (42/58).

Da evasão fiscal, cerca de um terço se deve a desoneração das exportações de manufaturados. Os outros dois terços são explicados pelas isenções no mercado externo e pelas sonegações. A magnitude do acréscimo de receita potencial mostra a margem de manobra do governo em política tributária. Pequenas correções, seja nas isenções ou nos prazos de recolhimento podem significar expressivos ganhos na receita arrecadada.

### 1.3.3 PRAZOS ESPECIAIS PARA RECOLHIMENTO DO ICM

A concessão ano a ano de benefícios fiscais sob a justificativa de modernização de setores econômicos vem comprometendo a geração de receitas oriundas do ICM.

Alguns esforços já foram empreendidos pelo Governo Estadual junto com os demais Estados e medidas foram tomadas no âmbito do Conselho de Política fazendária, porém acreditamos que muitas das isenções que ainda permanecem são passíveis de revisão.

As exceções de caráter temporário ou permanente nos prazos de recolhimento do ICM de 50 até 180 dias do fato gerador promovem uma expressiva deterioração do valor real do tributo arrecadado, em função dos efeitos inflacionários. A taxa de inflação vigente, de 20% ao mês, reduz, em 3 meses, o valor real do tributo em 42%. O tributo que é recolhido depois de 6 meses tem seu valor reduzido à aproximadamente um terço.

Apenas para ilustrar elaboramos um exercício hipotético do que representaria em termos de ganho de receita uma redução nos prazos especiais. A indisponibilidade de dados referentes ao peso de cada setor no total da arrecadação nos impossibilitou de elaborar uma simulação precisa.

Assim se admitirmos que 10% de produto tributado conta com prazos especiais entre 60 e 180 dias e estabelecermos como meta uma redução na média de 90 dias então o ganho sobre a receita de ICM seria de 4,2%. Este é um ganho de receita da mesma magnitude que o que reforma tributária no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte propiciará aos Estados. Abaixo descrevemos as principais exceções e seus prazos e a perda real de receita para o Tesouro do Estado.

a) Regra Geral

- Indústria - dia 5 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Comércio - dia 10 do mês seguinte ao da ocorrência do fato gerador.

b) Principais Exceções de Caráter Permanente:

- Vinhos - dia 9 do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Café - dia 25 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Carne Verde e Gado - dia 25 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Carne Verde e Gado - (SERPA) - saídas de estabelecimentos registrados no Serviço de Inspeção de Produtos de Origem Animal: dia 15 do quarto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Máquinas - equipamentos industriais, tratores agrícolas - dia 27 do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Polo Sul - dia 17 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.

c) Principais Exceções de Caráter Temporário:

- Eletrônicos, Componentes e Outros - dia 26 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Condicionadores de Ar - dia 27 do terceiro mês subsequente a ocorrência do fato gerador.
- Motobombas - dia 26 do quinto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Móveis - dia 25 do segundo mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Ladrilhos - dia 28 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.
- Lavadoras - dia 28 do sexto mês subsequente ao da ocorrência do fator gerador.
- Plásticos - dia 20 do terceiro mês subsequente ao da ocorrência do fato gerador.

- Farelo de Soja - 50% até o dia 30 do mês subsequente ao fato gerador e 50% até o dia 30 do segundo mês subsequente ao do fato gerador.

#### 1.3.4 O FLUXO TRIANGULAR DE COMERCIO

Na década de 70 o RGS era deficitário com o resto do país e superavitário com o resto do mundo, enquanto que o resto do país era deficitário com o resto do mundo: o RGS "importava" créditos de ICM do resto do país e não "exportava" débitos de ICM para o resto do mundo (isenções nas exportações). Desta forma o fluxo triangular era perverso para a arrecadação gaúcha, pois o RGS pagava alto preço para ajudar a financiar o déficit comercial do resto do país.

Em anos recentes, a estrutura do fluxo triangular mudou: o RGS equilibrou a balança comercial interestadual e o resto do país passou a ser superavitário com o resto do mundo. Esta mudança estrutural, a partir de 1985, decorreu da desaceleração das importações de bens tributados do resto do país, que cresceram a taxas inferiores às exportações de bens tributados para o resto do país.

#### 1.3.5 A DIVIDA ATIVA

O estoque da dívida ativa no Estado (ICM a receber) em 31/12/87 era de Cz\$ 13.993,5 milhões, algo perto de 16% da receita tributária deste mesmo exercício. Grande parte destes débitos encontra-se em cobrança na esfera judicial (83,5%), enquanto apenas 16,5% estão na esfera administrativa. Ao longo dos últimos anos a participação dos débitos na esfera administrativa tem perdido participação em relação ao volume de débitos na esfera judicial. A tendência tem sido a concentração dos débitos na esfera judicial, dada a sua morosidade.

#### 1.3.6 ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTARIA

O principal problema detectado na administração tributária é relativo a sobreposição de atribuições e competências entre fiscais de tributos estaduais e auditores de finanças públicas. A falta de definição clara no domínio de atribuições das duas carreiras, envolvendo duas superintendências, - a Superintendência de Administração Tributária e a Superintendência de Administração Financeira, - tem acarretado problemas operacionais como: ruptura ou retardamento dos processos operacionais e administrativos e entropias no sistema de informações.

Foram identificados sinais de desestímulo na área de fiscalização tributária, que podem ser explicados por dois fatores: a faixa salarial dos agentes, que de fato não condiz com suas responsabilidades e não é suficiente para imunizá-lo ao aliciamento à corrupção; ausência de programas e projetos, no âmbito de um planejamento estratégico que mobilize os funcionários participativamente.

### 1.3.7 A REFORMA TRIBUTARIA

As simulações efetuadas da Reforma Tributária indicam um acréscimo de receita para os Estados de 4,4% e de 38% para os municípios com a plena vigência do novo sistema tributário, em 1993, (em 1989 o ganho estimado de receita para os municípios é de 35,9%).

### 1.3.8 RECOMENDAÇÕES

As medidas sugeridas neste relatório têm por objetivo tanto a maximização da receita tributária, seja pela elevação de alguns tributos, seja pela correção de distorções que reduzem seu valor real, como também medidas de caráter administrativo que visam melhor eficiência na arrecadação. São elas:

- Redução de forma paulatina da concessão dos prazos especiais de recolhimento do ICM, reavaliando a situação dos setores, a sua maturidade, bem como o ônus desta concessão ao cofres públicos. A adoção desta medida implica um estudo técnico a respeito do peso dos diversos setores na arrecadação do ICM. Recomenda-se ainda que este estudo utilize como metodologia os dados da data de lançamento do débito fiscal e não da data de recolhimento, pois devido aos próprios prazos alongados, estes débitos já encontram-se deteriorados, refletindo assim uma participação subestimada.
- Aumentar a penalização pelos atrasos de curto prazo no recolhimento do ICM, de forma que estes não representem um ganho financeiro ao contribuinte.
- Recuperação do valor histórico das taxas cobradas pelo serviço público, através da sua correção equivalente à correção monetária no período.
- Agilizar a cobrança da dívida na esfera judicial.

Quanto aos aspectos administrativos da arrecadação tributária, o problema mais urgente a ser resolvido é a superposição de atribuições e competência das carreiras de auditor de finanças públicas e de fiscal de tributos estaduais. Tal providência deve-se dar, ao nosso ver, no âmbito de uma reorganização da legislação afeta ao funcionalismo público, com unificação dos estatutos, como sugerimos neste relatório no capítulo que trata do pessoal da Administração Direta.

Outras medidas de ordem administrativa foram por nós sugeridas no Relatório "Sistema Tributário Estadual", como:

- criação de um sistema de planejamento, normatização dos procedimentos administrativos através de manuais que disciplinem a extensão dos processos operacionais;
- estruturação de um sistema de informações que atenda a todo o sistema tributário;



ILUSTRACÃO 4

Diagnostico do Setor Publico no RGS

Evolucao do PIB Regional, Receita Total, Receita Tributaria 1970/87  
 Administracao Direta  
 Em Percentagem (1970=100%)

ANO	PIB RS	Receita Total	Receita Tributaria
70	100.00	100.00	100.00
71	111.57	100.04	114.48
72	121.88	119.58	120.16
73	146.58	145.76	142.64
74	155.28	159.57	148.17
75	162.41	190.89	167.21
76	170.10	175.81	156.67
77	173.09	184.65	174.22
78	184.70	211.89	173.86
79	194.25	210.96	177.36
80	208.88	215.10	189.48
81	210.63	235.58	194.24
82	212.74	273.12	205.86
83	209.81	209.39	180.50
84	214.89	227.29	181.51
85	211.77	251.33	211.59
86	221.86	326.45	266.76
87	230.30	309.36	210.49

ILUSTRAÇÃO 5

Diagnostico do Setor Publico no RGS

Composicao da Receita Estadual 1970, 1975, 1980 e 1987  
Em Percentagem

..... Itens/Anos	1970	1975	1980	1987
..... Receita Total	100.00	100.00	100.00	100.00
..... Receita Corrente	93.20	75.20	79.90	70.30
Receita Tributaria	76.50	64.40	67.50	48.40
ICM	71.70	61.40	62.20	45.70
ITBI	1.00	1.80	2.00	0.80
ISPV	---	---	2.00	1.20
Taxas	3.80	1.20	1.20	0.70
Outras	16.70	10.80	12.40	21.90
..... Receita de Capital	6.80	24.80	20.10	29.70
Operacoes de Credito	3.80	19.50	17.00	29.00
Outras	3.00	5.30	3.10	0.10

.....  
Fonte: Balanco do Estado

- elaboração de um plano diretor de informática;
- revisão das faixas salariais dos agentes fiscais como estímulo a sua eficiência.

#### 1.4 RECOMENDAÇÕES SOBRE ESTATAIS

##### 1.4.1 NA AREA DE ENERGIA

A atuação das concessionárias estaduais de energia depende tanto financeira como operacionalmente das regras vigentes para o Setor Elétrico, consolidadas em dois documentos básicos:

- PRS: Plano de Recuperação do Setor Elétrico, que tem como objetivo principal a recuperação da capacidade própria de investimento do setor, aumentando gradativamente a taxa de remuneração das empresas, capitalizando o setor e possibilitando a rolagem do serviço da dívida. O PRS é o documento básico de negociação junto ao Banco Mundial.
- Plano 2010: contempla os investimentos previstos nos âmbitos federal e estadual para atender à demanda do sistema.

O setor elétrico passa por um processo de revisão do seu modelo institucional que inclui, a redefinição dos investimentos de viabilização da equalização tarifária e o equacionamento das dívidas intra e extra-setoriais, entre outras providências.

A dívida de curto prazo da CEEE atinge US\$ 1,1 bilhão, aproximadamente, 40% dos quais referem-se a obrigações não recolhidas à ELETROBRAS e o restante à dívida externa vencida e não paga (mecanismos estabelecidos por avisos do MF).

A Revisão Institucional do setor vem apontando para uma melhor definição dos instrumentos de equalização tarifária e das dívidas intra-setoriais, como pode ser observado pela decretação da RENCOR (Dec. Lei 2.432 de 17 de maio de 1988). Fica garantido às concessionárias recolher as quotas de reversão e garantia apenas a partir da taxa de remuneração legal máxima do investimento (12%). As dívidas com a ELETROBRAS poderão ser deduzidas da conta de Resultados a Compensar - CRC (insuficiência tarifária) que no caso da CEEE está estimada entre US\$ 400 e US\$ 500 milhões.

O saneamento financeiro da empresa depende, portanto, de negociação com a Área Federal no sentido de buscar a capitalização e refinanciamento dos débitos referentes aos avisos acima mencionados.

A empresa deve buscar, ainda, outras fontes de financiamento, tais como:

- cooperação da iniciativa privada em pequenos aproveitamentos fora do Plano 2010;

- financiamento para projetos específicos, como no caso da Usina de Dona Francisca;
- co-participação do Banco Mundial no plano de investimentos da empresa;
- possibilidade de sobre-tarifa para financiar o programa de investimentos;
- investir numa política de conservação de energia.

#### 1.4.2 NA AREA DE MINERAÇÃO

Sob o ponto de vista estratégico a Companhia Riograndense de Mineração - CRM está atrelada ao programa de investimentos de geração termoeleétrica (vide Quadros), tanto estadual como federal (CEEE-Candiota, ELETROSUL Jacuí).

Os atrasos e os problemas encontrados na implantação do projeto Candiota deterioraram consideravelmente a situação financeira da empresa que vem operando bem abaixo de sua capacidade. Se forem cumpridos os novos prazos de partida das turbinas de Candiota (Agosto e Novembro de 1988) - Candiota II, Fase B, a CRM deve, a curto prazo, atingir seu ponto de equilíbrio operacional.

Entretanto, investimentos adicionais na área do carvão siderúrgico (Mina do Leão II), devem ser cuidadosamente avaliados, evitando-se abordagens simplistas de retorno do investimento marginal (US\$ 70 milhões já investidos, restando ainda US\$ 70 milhões a serem investidos).

As outras alternativas de aproveitamento siderúrgico do carvão de Candiota que apresenta alto teor de cinzas, baixo teor de enxofre e baixo poder calorífico; a partir da "blendagem" com o carvão colombiano, esbarram em problemas de infra-estrutura de transporte e manuseio do minério, que podem inviabilizar a competitividade internacional do "blend" além de demandarem investimentos que precisam ser melhor dimensionados.

Finalmente, a CRM dentro da sua estratégia de buscar maior independência do programa de investimentos do setor termoeletrico, está se associando à iniciativa privada para exploração da Mina de Ouro de Lavras do Sul.

Nossas recomendações oferecem, portanto, duas alternativas:

- Estudar a viabilidade da empresa atuar na área de carvão siderúrgico (Mina Leão II ou "blendagem" com carvão colombiano), se possível com a participação da iniciativa privada (vide Capítulo 6, item 1.6).
- Não havendo viabilidade de exploração comercial do carvão siderúrgico, analisar a possibilidade de integração da CRM ao programa termoeletrico.

### 1.4.3 NA AREA DE TELECOMUNICAÇÕES

A análise dos indicadores operacionais e empresariais da CRT mostram uma desvantagem de sua posição em relação às demais empresas do Sistema TELEBRAS.

Tal desvantagem fica evidenciada pelos seguintes fatos:

- O Sistema TELEBRAS destina elevados montantes de recursos ao desenvolvimento tecnológico equivalentes, em 1987, a US\$ 40 milhões, ou 30% da receita da CRT neste mesmo ano. Tal tecnologia é repassada às Empresas do Sistema, o que não ocorre com a CRT, que é obrigada a "comprar" esta tecnologia.
- Os recursos para investimento são escassos.
- Do ponto de vista do usuário, o serviço prestado pela CRT é sensivelmente inferior ao do resto do país, com poucas exceções nos Estados do Nordeste Brasileiro.
- O custo operacional é mais elevado, evidenciado pelo fato de que o número de empregados por terminal instalado da CRT é o segundo maior do país, sendo mais de 50% superior aos demais estados da Região Sul.

Nesse sentido nossa recomendação básica na área de telecomunicações é a transferência da CRT para o Sistema TELEBRAS.

### 1.4.4 NA AREA DE TRANSPORTES

Na área de transportes rodoviários atuam a CINTEA e o DAER.

A CINTEA teve sua origem na Lei 5.753 de 20/05/69 com a missão de realizar estudos, elaborar projetos e construir estradas secundárias, identificadas como alimentadoras dos sistemas rodoviários estadual e federal.

O esquema inicialmente previa uma participação de 15% dos municípios através de recursos para moradia, mão-de-obra e materiais e de 55% do Estado através de aporte.

Ao final de 1987, os recursos de terceiros (US\$ 55 milhões) representavam 11 vezes o ativo operacional médio da CINTEA, ou seja, a empresa tinha um patrimônio líquido negativo de US\$ 50 milhões. Nesse mesmo ano, a receita foi suficiente para cobrir apenas 1/6 das elevadas despesas financeiras (Ilustração 24).

Na realidade, a atividade de construção de estradas através do endividamento de uma empresa provoca grandes distorções nos demonstrativos financeiros; o ativo (a estrada) é de difícil caracterização, não há geração ou a geração de receita é inexpressiva vis-a-vis o investimento.

No caso de São Paulo, por exemplo, optou-se por imobilizar as estradas e, assim, os demonstrativos financeiros da DERSA contabilizam as estradas como ativo.

No Rio Grande do Sul tal prática não foi adotada o que faz sobressair o fato de que a CINTEA representa, na realidade, uma grande dívida e um pequeno ativo do Estado.

O Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem - DAER, por sua vez, é uma autarquia com mais de 50 anos e que foi se deteriorando, passo a passo, com a perda da capacidade de investimentos do Estado.

Sem recursos para construir ou, mesmo, para reposição ou manutenção dos seus equipamentos, a empresa foi, pouco a pouco, perdendo a capacidade de cumprir sua função fim e passou a defender-se através da criação de um espírito corporativista.

A estrutura organizacional vigente, com 6200 funcionários, reflete, portanto, uma realidade diferente da atual. A Ilustração 26 refere-se às despesas do DAER.

Nossa recomendações são:

- Desmobilizar o ativo e a estrutura organizacional regional da CINTEA e DAER, transferindo responsabilidades para os municípios manterem e construir estradas vicinais (vide Capítulo 6, item 1.6).
- Extinguir a CINTEA e transferir seu pessoal para o DAER.
- A fusão DAER/CINTEA, com uma estrutura regional e operacional mais leve, seria responsável pelo gerenciamento dos serviços de execução e conservação de estradas-tronco.

#### 1.4.5 NA AREA DE ARMazenAGEM

A CESA - Companhia Estadual de Silos e Armazéns - é o órgão do Estado que trata da política oficial da armazenagem e preservação das safras agrícolas.

Nascida como autarquia em 10/12/52, foi em 20/10/69 transformada em empresa de economia mista, passando em 1971, à atividade de armazenagem frigorífica, além da guarda e preservação da produção de grãos, atividade que já exercia anteriormente.

A empresa participa com aproximadamente 5% do total da capacidade do Estado em armazenagem (entre grãos e frigoríficos), enquanto outros órgãos oficiais participam com 3%, particulares com 51% e cooperativas com 41%.

De sua capacidade armazenadora, 76,5% é composta por Silos, que por sua vez, representam 4,0% da capacidade armazenadora de grãos no RGS.

A capacidade estática de armazenagem no RS se encontra em equilíbrio com a demanda, havendo problemas dinâmicos, fruto de grandes safras e da espera de preço para comercialização de produtos - como no caso da soja, por exemplo.

Resalte-se o paralelismo na ação estatal de armazenagem de grãos, quando se presencia, por exemplo, IRGA, BACERGS e DEPREC ao nível estadual e uma ação federal a nível da PORTOBRAS, AGEF e CIBRAZEM, sendo esta última o segundo maior acionista da CESA.

Embora a participação de outros órgãos oficiais, à menos a PORTOBRAS, seja marginal e considerando-se a intenção da CIBRAZEM em repassar unidades armazenadoras sobre seu controle às Companhias Estaduais, esta é uma situação que merece estudos no sentido de integrar ações de órgãos oficiais e privados, medida necessária para se avaliar quantitativa e qualitativamente as necessidades de ampliação da capacidade de armazenamento do Estado e, em especial, da CESA.

A CESA tem como meta para o triênio 88 a 90, investir na infraestrutura de armazenagem, expandindo sua ação e também atender às necessidades mais prementes das Regiões consideradas deficitárias.

O investimento total em valores de abril 88 - Cr\$ 6,8 bilhões, equivalente a 7.223.000 OTN's, sendo 80% referentes a implantação de novas unidades.

Os dados de movimentação física de estocagem vêm demonstrar, que a rede particular e as cooperativas são os principais responsáveis pela estocagem da soja, produto cuja participação nominal e relativa, na rede da CESA, começa a declinar a partir de 85, tendo se mantido constante de 83 até aquele ano (Ilustrações 30 e 31).

Por outro lado, verifica-se uma expressiva participação da estocagem do trigo, cuja taxa começou a evoluir a partir de 85 (Ilustrações 32 e 33).

Essas observações permitem caracterizar o aspecto seletivo das instalações de armazenagem da CESA, que possibilitam um melhor controle das condições atmosféricas do armazenamento, fato este relevante para um produto como o trigo, mas não tão importante para um produto mais resistente, como a soja.

Nossas recomendações são, portanto:

- Integrar as atividades de armazenamento do DEPREC à CESA.
- Rever o plano de investimento para implantação de novas unidades de armazenamento, considerando seu impacto na capacidade dinâmica de escoagem e as tendências de crescimento da produção de grãos que demandam uma melhor qualidade de armazenagem (em especial, trigo e milho).
- Estudar a participação da iniciativa privada no plano de investimentos da CESA (vide Capítulo 6, item 1.6).

#### 1.4.6 NA AREA DE SANEAMENTO BASICO

Os serviços de água e esgoto são operados pela Prefeitura Municipal, no caso de Porto Alegre, São Leopoldo, Bagé, Pelotas, Caxias e Santana do Livramento, ou pela CORSAN, nos municípios em que, por lei municipal, a ela delegaram essas atividades.

Os planos de investimentos da CORSAN estão sujeitos à aprovação da C.E.F., que é, de fato, a coordenadora das atividades de Saneamento Básico no Brasil.

As tarifas do setor estão sujeitas à aprovação dos órgãos federais: C.E.F., MHU e SEAF.

Os recursos financiados têm suas taxas de juros, prazos de carência e de amortização definidos pela C.E.F., tanto no que tange aos seus próprios recursos, quanto aos do FAE.

Os municípios autônomos têm, há dois anos, acesso permitido aos recursos da C.E.F., porém, na prática, apenas duas cidades receberam aprovação a seus pleitos.

O PLANASA - Plano Nacional de Saneamento - instituído pelo BNH em 1970, quando o FGTS tinha taxas fabulosas de crescimento, teve um período de grande riqueza, fornecendo recursos, em grande volume, para as empresas estaduais de saneamento.

Com a crise do início da década de 80, essa fonte esgotou-se e, a centralização que o PLANASA impunha para distribuir seus recursos, deixou de fazer sentido.

O BNH, sucedido pela C.E.F., deixou de ser a fonte inesgotável de recursos que parecia ser a princípio.

O Governo Estadual, inicialmente grande parceiro no aporte de recursos via FAE, encontra-se impossibilitado de manter a performance dos primeiros anos.

A CORSAN, operando centralizadamente sobre os municípios, e sem lhes pedir recursos, revelou-se uma máquina cara e ineficiente nos anos de vacas magras.

Os recursos, tão abundantes, revelaram-se caros e insuficientes para atender aos objetivos da empresa.

Os municípios aderidos ao PLANASA não tem nenhuma perspectiva quanto aos serviços de esgoto. Pouco a pouco, vão cedendo recursos, especialmente humanos, para a continuidade do atendimento a suas populações.

Os municípios com serviços próprios de água e esgoto apresentam quase o mesmo nível de atendimento em água e desempenho muito melhor nos serviços de esgotamento sanitário, sem a dívida da CORSAN.



O Estado do Rio Grande do Sul não tem nenhum planejamento integrado dos serviços e sistemas de águas e esgoto da Região Metropolitana de Porto Alegre, ou do resto do Estado.

Dentro desse quadro, é possível propor caminhos que permitirão uma correção de rumo para uma atuação mais eficiente do Governo do Rio Grande do Sul no Saneamento Básico, tais como:

- financiamento dos Serviços com custos financeiros e administrativos menores, especialmente com maior participação de recursos tributários, a fundo perdido, para o setor;
- atuação do Governo Federal no Planejamento e fomento do Saneamento Básico;
- atuação descentralizada dos organismos governamentais na operação dos sistemas com maior participação das Prefeituras;
- renegociação profunda dos termos atuais da dívida da CORSAN junto à C.E.F., incluindo taxa de juros, prazos de amortização, comissões de Agente Financeiro, prazos de carência, transferência de devedor, perdão de dívida, etc.

As perspectivas existentes de uma reforma tributária que dêem maiores recursos e responsabilidades aos municípios e aos Governos Estaduais, impõem que se repense o setor de Saneamento Básico como uma das atividades essenciais e indelegáveis de interesse da comunidade (vide Capítulo 6, item 1.6).

### 1.5 RECOMENDAÇÕES SOBRE PESSOAL

A questão do pessoal representa um dos aspectos mais preocupantes da administração pública do Estado do Rio Grande do Sul. Nesse sentido podemos destacar alguns pontos de caráter geral para ilustrar tal afirmativa.

As despesas com pessoal apresentaram crescimento expressivo ao longo dos últimos anos e seu montante, a partir de 1980, ultrapassou a própria receita líquida do ICM. Em 1986, por exemplo, esse item foi superior em 14,3% do ICM líquido arrecadado no ano.

Dentro das despesas com pessoal, os inativos representam o segmento com maior crescimento, tanto quantitativo como em valor. Assim, entre 1979 e 1986 a taxa média de crescimento do pessoal inativo alcançou 9,1% ao ano, contra 2,5% de pessoal ativo.

Existem dificuldades para traçar uma trajetória confiável quanto as futuras despesas de pessoal inativo. Entretanto, com o uso dos dados recém publicados no censo de funcionalismo podemos fazer algumas suposições. De acordo com a distribuição por faixa etária dos servidores públicos estaduais constantes do referido censo, pode-se estimar que nos próximos dez anos aproximadamente 66699 servidores, ou seja, aqueles que contam mais de 46 anos, deverão se

aposentar. Isso representa cerca de 40% do pessoal que participou do citado censo e 38% da quantidade de servidores, entre pessoal fixo e contratado. Como hoje existem 38961 inativos, admitindo-se que não ocorra redução nesse número por morte e que não ocorra a aposentadoria de qualquer funcionário adicional, o total de inativos dentro de dez anos alcançaria um total de 105.660 pessoas, refletindo uma taxa de crescimento superior a 10%, pouco acima da verificada nos últimos anos, superior a 9%. Caso isso ocorra e fazendo-se a hipótese de uma evolução de 5% ao ano na receita de ICM, o gasto com inativos que hoje representa cerca de um terço de arrecadação, representaria cerca de metade de tal tributo. Embora esses cálculos representem mero exercício, mostram a gravidade que esse item das despesas de pessoal representa e exige um cuidado especial da administração.

A legislação básica referente ao pessoal da administração direta reflete um amplo sentido corporativo, com vantagens automáticas por tempo de serviço, assiduidade, local de trabalho, etc., sem privilegiar aspectos como produtividade e eficiência, o que torna o sistema perverso quanto a qualidade dos serviços prestados e seu custo praticamente independente das decisões tomadas a cada momento pela administração, refletindo um acúmulo de vantagens que se multiplicam e que tem dinamismo próprio. No caso da inatividade, o sistema também tende a antecipar a aposentadoria, quer por medidas de caráter geral como formas de contagem de tempo, como também por vantagens específicas por categoria, como é o caso dos professores, cuja legislação não se situa a nível estadual.

Outro item importante a destacar diz respeito a distribuição do pessoal pelos órgãos da administração, não refletindo a efetiva necessidade, mas o passado de cada órgão ou funcionário. Vamos encontrar órgãos com excesso de pessoal e locais com efetiva necessidade e pressionando com justificativa pela obtenção de efetivos adicionais. As recentes medidas no sentido de lotação na área da educação representa uma linha de ação a ser incentivada e estendida para os demais setores da administração pública do estado.

Isso posto vejamos algumas recomendações, algumas de caráter geral outras mais específicas da administração de pessoal.

- A primeira medida, e talvez a mais eficaz a curto prazo seja repetir a experiência de outros Estados e Municípios, no sentido de vincular as despesas de pessoal a uma porcentagem do total da arrecadação líquida do ICM. Poderia ser traçada trajetória de redução gradativa a ser implementada nos próximos dois anos de governos, mas procurando não ultrapassar 80%, permitindo assim espaço para outro tipo de despesas por parte da administração.
- Quanto ao número de pessoas, e com o uso do instrumento de lotação, remanejando pessoal pelos vários órgãos da administração, deveria ser proibida toda e qualquer nova admissão, mesmo em substituição a funcionários que se afastam do serviço público, e principalmente daqueles que se aposentam, pois estes representam apenas mudança jurídica de seu relacionamento

com o Estado, pois seu custo para o Estado permanece exatamente o mesmo, ou em alguns casos se eleva.

- Recomenda-se que se aplique por toda a administração o sistema de lotação, da forma que está sendo efetuado na área de Educação. Esse instrumento permite que se implante gradativamente critérios de eficiência do pessoal na administração pública, pois a lotação de pessoal deve ser proporcional e vinculada aos serviços efetivamente desempenhados pelo respectivo setor.
- Impõe-se a adoção de um novo sistema de remuneração, reduzindo a importância relativa do tempo de serviço e valorizando os critérios de promoção por mérito. Na situação atual, em qualquer das carreiras do funcionalismo público do estado, praticamente todos podem atingir o seu topo, bastando a permanência na carreira. Pouco repercute a capacidade, o interesse, a eficiência. O serviço público acaba por apresentar-se depois de uma certo número de anos, principalmente quando se reduzem as novas admissões, como um exército composto exclusivamente por generais.
- Na questão previdenciária, torna-se urgente um amplo levantamento da efetiva situação de cada inativo ou pensionista, e dos funcionários da ativa para dimensionar seus custos futuros em termos de inatividade. Seria conveniente também calcular o custo de implantação de reservar técnicas para a inatividade do funcionalismo público. Propõem-se também que se estude a viabilidade econômica, do ponto de vista da administração do Estado, de fazer com que o pessoal regido pela legislação trabalhista, os chamados celetistas, deixem de ser contribuintes do IPERGS e passem a contribuir para o INPS.
- Para reduzir as pressões de caráter corporativo na questão do funcionalismo, sugerimos que se estude a implantação de um estatuto mais unificado de todo o funcionalismo, com maior uniformização e redução de vantagens particularizadas.

É o caso, por exemplo da licença para tratamento de pessoa da família. Na maioria dos estatutos tal licença obedece a seguinte regra:

- . até 3 meses sem prejuízo dos vencimentos;
- . de 3 a 6 meses, com desconto de 1/3;
- . de 6 meses a 12 meses, com desconto de 2/3;
- . após o 13º mês, sem vencimento;
- . no caso do magistério, a critério da Secretaria da Educação, essa licença pode ser de 2 anos, sem prejuízo dos vencimentos.

Assim, em recente auditoria das licenças concedidas constatou-se que 15% correspondiam a licenças para tratamento de pessoa da família.

- Para viabilizar um efetivo controle das despesas de pessoal deve-se caminhar no sentido de implantar uma espécie de auditoria permanente, ou melhor um verdadeiro CONTROLLER do setor. Para tanto, deve-se melhorar as informações de caráter gerencial e diminuir o automatismo na concessão de vantagens. A centralização da folha a nível da Secretaria da Fazenda facilita tal organização, que ainda mostra-se extremamente precária no Estado, apesar dos esforços nesse sentido feitos pela administração atual.

#### 1.6 OPERAÇÃO DESMONTE

Nossos estudos de simulação do impacto das medidas de Reforma Tributária, ratificada no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, demonstram um expressivo ganho de arrecadação, da ordem de 38%, para os municípios gaúchos e um ganho bem menos acentuado para o Estado, da ordem de 5%.

Em poucas palavras, a União perde, os Estados ganham um pouco e os municípios serão os grandes beneficiados. Na medida em que os Estados se encontram incapacitados de responder pelas obrigações que, historicamente vinham cumprindo e que a União prepara-se para transferir responsabilidades adicionais para os Estados, propõem-se recomendações de desmonte estadual em 3 direções:

- Divisão de responsabilidades com os municípios, envolvendo as funções de educação (ensino de 1º grau), saneamento básico e transportes (estruturas superdimensionadas a nível estadual), além de finalizar os processos de transferência para a esfera municipal da Festa da Uva, VINOSUL e AGEUSA. Dentro deste item poderia se pensar também na transferência da DSPA e do Teatro São Pedro para a prefeitura de Porto Alegre.
- Divisão de responsabilidades com cooperativas e associações de classe a partir da desmobilização do IRGA, AGASA e PROGASA (os 2 últimos processos encontram-se em andamento).
- Privatização da CORLAC e participação da iniciativa privada nos planos de investimentos em concessões do serviço público (energia e transportes) e nas áreas de armazenagem e mineração.