

CARTA DE CONJUNTURA

ANO 26 N.º 2
Fevereiro de 2017



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

EMPREGO

**Desemprego na RMPA:
uma comparação entre
1998-99 e 2015-16**

POLÍTICA MONETÁRIA

**O longo caminho
entre o Copom e
o consumidor**

O desempenho exportador do Rio Grande do Sul em 2016

● **Inovação nas indústrias brasileira e gaúcha: há o que celebrar?** ●

Maiores ganhos de participação no PIB dos municípios do RS de 2002 a 2014

● **Servidores públicos ativos do Estado do Rio Grande do Sul (1991-2016)** ●

Desenvolvimento humano na RMPA e os gargalos na educação

● **O IDEB dos Coredes do Rio Grande do Sul** ●

As desonerações fiscais do Fundopem

Desemprego na RMPA: uma comparação entre 1998-99 e 2015-16

Raul Luís Assumpção Bastos

bastos@fee.tche.br

Pesquisador em Economia da FEE

O aspecto que mais preocupa do mercado de trabalho brasileiro na presente conjuntura de crise econômica é o desemprego. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em janeiro de 2017, estima-se que o Brasil tinha 11,76 milhões de pessoas desocupadas em 2016, o que corresponde a uma taxa de desocupação de 11,5%.

Este texto se propõe a tratar do desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), comparando dois períodos: a crise de 2015 e 2016 e o seu momento antecedente de maior gravidade, que se deu nos anos de 1998 e 1999. Essa comparação torna-se possível pelo fato de o trabalho utilizar dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMPA (PED-RMPA), que hoje se constitui na mais longa série histórica da Região, pois apresenta médias anuais dos seus indicadores, de forma ininterrupta, desde 1993 até o presente.

Inicialmente, para a melhor compreensão do objeto deste trabalho, caberia esboçar brevemente a trajetória do desemprego na RMPA ao longo de toda a série histórica da Pesquisa. Nesse sentido, no contexto da estabilização monetária do País, em 1994, o desemprego evidenciou um período de descenso até 1995. De 1996 a 1999, no ambiente de baixo crescimento econômico combinado à reestruturação produtiva, o desemprego ingressou em um processo de acentuada elevação, atingindo o seu nível máximo em 1999. O período de 2000 a 2003 combinou uma fase inicial de queda com outra de crescimento do desemprego. De 2004 a 2014 — com uma interrupção pontual em 2009, devido aos efeitos crise econômica internacional —, o desemprego apresentou uma tendência consistente de redução, atingindo o seu nível mínimo neste último ano. Finalmente, em 2015 e 2016, na conjuntura de uma forte contração econômica, o desemprego passou por uma inflexão em sua trajetória, com acentuado crescimento.

Agora, comparando-se o desemprego na RMPA nos anos de 1998-99 com o de 2015-16, constata-se que, em ambos os períodos, a taxa de desemprego total teve uma considerável elevação, não obstante os seus níveis estivessem em patamares muito distintos — ver Gráfico 1. Nesse sentido, a taxa de desemprego total elevou-se para 15,9% em 1998 e para 19,0% em 1999, situando-se, neste último ano, 5,6 pontos percentuais acima de 1997. Já na crise econômica atual, a taxa de desemprego total aumentou para 8,7% em 2015 e para 10,7% em 2016, com um acréscimo de 4,8 pontos percentuais em relação ao ano de 2014. É importante assinalar que a trajetória do desemprego na RMPA em 1998-99 foi uma continuidade do processo de piora que havia iniciado em 1996. Por sua vez, na crise de 2015-16, a trajetória representou uma inflexão no movimento de descenso que vinha verificando-se desde 2004.

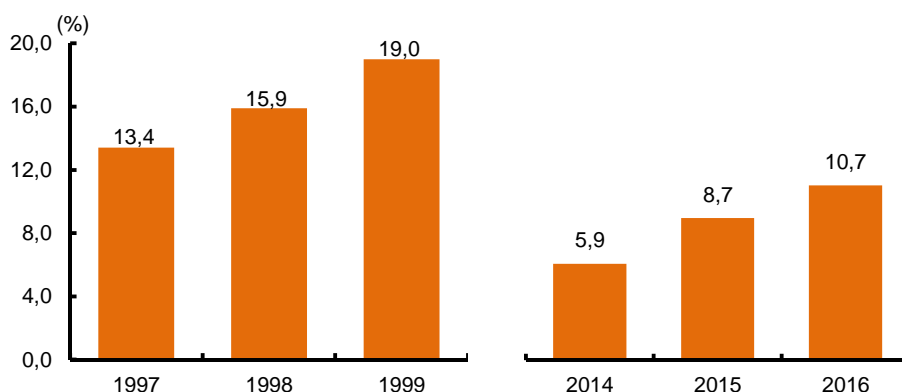
Quando se coteja o comportamento da População Economicamente Ativa (PEA) — uma *proxy* de oferta de força de trabalho — e o da ocupação nos dois períodos que estão sendo analisados, é possível avançar no conhecimento do que está subjacente à elevação do desemprego em cada um deles — ver Gráfico 2. A esse respeito, chama a atenção de imediato a diferença de comportamento do nível ocupacional entre ambos: enquanto, na crise atual, este apresentou contrações de 31 mil pessoas em 2015 e de 83 mil em

2016 — a maior da série histórica da Pesquisa em termos absolutos e relativos (-4,7%) —, em 1998 ele havia tido um acréscimo de 53 mil pessoas e, em 1999, de 24 mil. No que diz respeito à oferta de força de trabalho, foi também muito distinto o comportamento nos dois períodos em análise: na crise atual, ocorreram um acréscimo da PEA de 25 mil pessoas em seu contingente em 2015 e uma contração de 50 mil em 2016. Ao final dos anos 90, a PEA registrou aumentos muito expressivos, de 107 mil pessoas em 1998 — o maior da série histórica da Pesquisa — e de 89 mil em 1999. A combinação desses movimentos fez com que houvesse acréscimos no contingente de desempregados de 119 mil pessoas no período 1998-99 como um todo e de 89 mil em 2015-16.

Fica claro, portanto, que o crescimento do desemprego na RMPA, nos dois períodos enfocados neste texto, foi uma manifestação de movimentos bastante distintos do nível de ocupação e da oferta de força de trabalho. Na crise atual, o aumento do desemprego foi determinado pela contração do nível ocupacional, combinado com a elevação da PEA em 2015, mas atenuado pela saída de pessoas do mercado de trabalho em 2016. Já no período 1998-99, a elevação do desemprego foi provocada por um crescimento da oferta de força de trabalho em larga escala, muito superior à capacidade de geração de oportunidades ocupacionais pela economia regional naquela conjuntura.

Gráfico 1

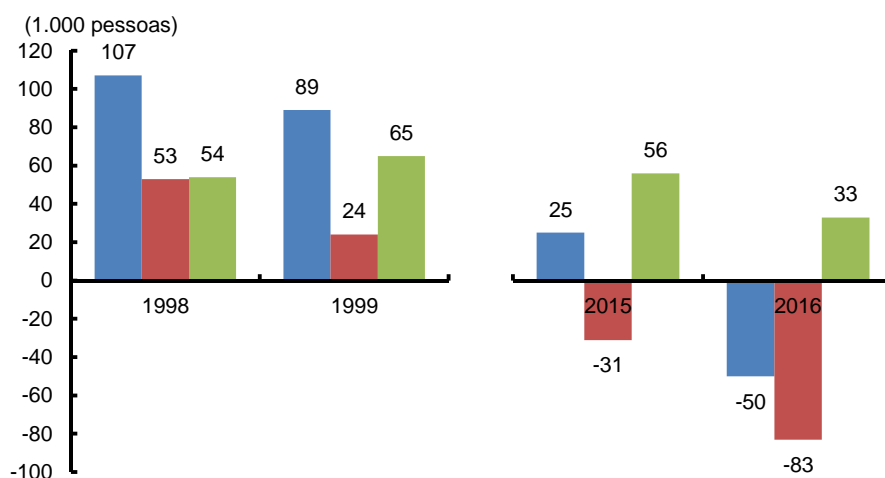
Taxa de desemprego total na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1997-99 e 2014-16



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

Gráfico 2

Variações anuais dos contingentes de População Economicamente Ativa, ocupação e desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1997-99 e 2014-16



Legenda:

■ PEA ■ Ocupados ■ Desempregados

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

O longo caminho entre o Copom e o consumidor

Bruno Paim

bpaim@fee.tche.br

Pesquisador em Economia da FEE

A decisão sobre a taxa básica de juros (taxa Selic) possui grande repercussão no restante da economia. No Brasil, ela é definida pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central (BC) em reuniões periódicas com intervalo de sete semanas. O público em geral é impactado pela definição, pois é essa taxa que determina a base sobre a qual os bancos irão fixar a taxa de juros cobrada do consumidor.

Em outubro passado, o BC iniciou um processo de redução na taxa Selic, devido ao arrefecimento da inflação e à fraca atividade econômica. Uma vez diagnosticado que as expectativas de inflação estão mais fortemente ancoradas, abre-se espaço para incentivar a retomada da atividade econômica via queda dos juros, o que provocaria a redução do endividamento das empresas e das famílias, permitindo um aumento do investimento e do consumo. No entanto, esse desenrolar não é tão trivial como se faz parecer: em períodos de recessão, não se espera que as empresas estejam dispostas a aumentar investimentos, pois não há perspectiva de expansão do mercado. Já no que se refere às pessoas físicas, pode parecer plausível que a queda nos juros estimule o consumo, embora, nesse caso, a queda na renda real decorrente da crise possa contribuir negativamente, tornando o efeito líquido menor ou mesmo nulo.

Em Rocha (2016)¹, tratou-se da relação da atividade econômica no Rio Grande do Sul com o crédito às famílias e empresas. Ali, ficou demonstrado que, apesar de a queda da taxa básica de juros ajudar no processo de reversão do quadro recessivo, ela poderia não ser suficiente, pois a tomada de crédito por parte dos agentes depende não só do custo — a taxa de juros —, mas também da expectativa de demanda.

Além dessa dificuldade, deve-se salientar que a taxa Selic é apenas um dos componentes da taxa de juros cobrada dos consumidores: a ela é acrescido o *spread* bancário. O *spread* constitui-se naquilo que o banco comercial cobra dos consumidores a fim de cobrir seus custos administrativos, impostos, provisões de inadimplência e formar o lucro. Isso quer dizer que, se a taxa básica de juros cair, mas o *spread* se elevar, o juro ao consumidor pode não sofrer alteração. O gráfico apresenta algumas variáveis geralmente relacionadas como determinantes do *spread*, buscando explicar seu desempenho.

O comportamento do *spread*, a partir de janeiro de 2016, destoou do restante do período: somente no ano passado, aumentou cerca de 30%. No entanto, as variáveis relacionadas não são suficientes para explicá-lo: a taxa Selic e a inadimplência permaneceram constantes no período; já a inflação se reduziu, o que deveria provocar uma redução no *spread*. Como resultado, os custos da tomada de crédito para o consumidor aumentaram, embora: (i) a taxa básica estivesse estável; (ii) a inadimplência estivesse estável, com alguma elevação nas modalidades de cheque especial e cartão de crédito ao final de 2015; e (iii) a inflação estivesse em queda. O que, então, poderia explicar esse acréscimo no *spread*?

Sabe-se que as modalidades que mais contribuem para essa elevação são os créditos pré-aprovados, como cheque especial e o cartão de crédito,

¹ ROCHA, Roberto. Crédito e recessão na economia do Rio Grande do Sul. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 25, n. 8, ago. 2016. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/credito-e-recessao-na-economia-do-rio-grande-do-sul/>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

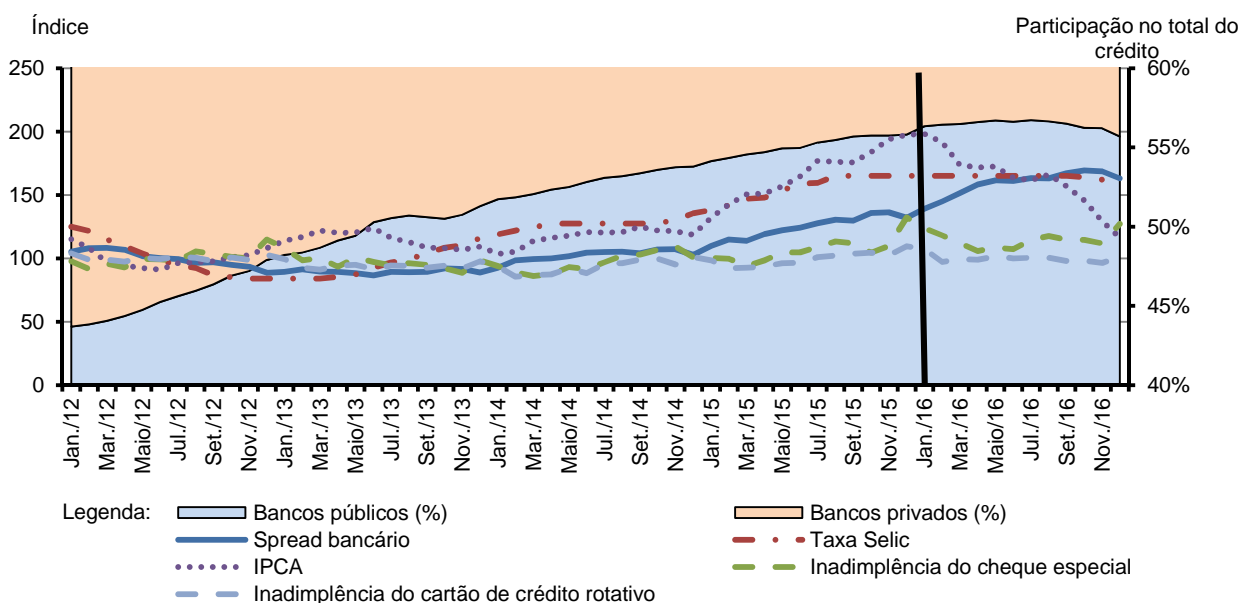
cujas taxas de juros, no último ano, chegaram aos recordes de 328% e 485% a.a. respectivamente. Em momento de aumento do desemprego e queda da renda real, os créditos pré-aprovados são os primeiros a serem utilizados pelos consumidores, pois independem de nova negociação com os bancos. E mais: nas recessões, os próprios bancos elevam as exigências requisitadas para os empréstimos, buscando proteger-se da expectativa de aumento da inadimplência. Com isso, os consumidores passam a utilizar aquele crédito mais acessível, que já foi pré-aprovado. Não por outro motivo, recentemente, o Banco Central limitou a um mês o prazo de utilização do cartão de crédito rotativo.

É fundamental também observar a atual postura dos bancos públicos, traçando comparações com outros momentos de incerteza. Considerando as diferenças quanto às causas e a profundidade das crises, em 2008 também houve uma limitação do acesso ao crédito. À época, a propagação desse fenômeno foi mitigada pela ação dos bancos públicos, que ingressaram no mercado oferecendo empréstimos e mantendo a fluidez de crédito na economia. Mais tarde, em 2012, as instituições públicas abertamente declararam sua ação no sentido de reduzir o *spread* bancário. Como podemos ver no gráfico, nesse período, houve uma elevação permanente da participação dos bancos públicos no total do crédito no Sistema Financeiro Nacional. Por outro lado, com a troca no comando em 2016, a postura das instituições públicas tornou-se oposta: além de ter sua expansão limitada, há declaradamente uma busca por maior rentabilidade.

Nesse sentido, percebe-se que a elevação do *spread* bancário em 2016 foi concomitante à interrupção do crescimento dos saldos de crédito originários de instituições públicas. Em um mercado em que seis bancos possuem 80% dos ativos, é mister perguntar até que ponto a concorrência dos bancos públicos servia para conter a elevação dos *spreads* bancários, e, portanto, se essa mudança de postura permitiu a elevação substancial dos juros ao consumidor. Adiciona-se, ainda, que os próprios bancos públicos têm reforçado esse aumento, com vistas a retomar a rentabilidade.

Em suma, qualquer esperança na reversão da crise via redução dos juros básicos passa por perceber que os intermediários — os bancos comerciais (públicos e privados) — têm papel importante no impacto final sobre as taxas de juros cobradas do consumidor. Se, no passado recente, os bancos públicos se colocaram como uma alternativa mais barata para a tomada de crédito, no momento atual essa alternativa não se apresenta. Nesse caso, a reversão completa desse crescimento recente no *spread* não parece estar no horizonte próximo, o que significa que a taxa de juros ao consumidor final não deverá cair na mesma medida em que subiu no último ano. Como consequência, o possível efeito positivo da queda da taxa básica também não será tão grande quanto o efeito negativo do período de seu aumento.

Operações com recursos livres no Brasil — jan./12-dez./16



FONTE: Banco Central do Brasil.
IBGE.

NOTA: Os índices têm como base a média de 2012 = 100.

O desempenho exportador do Rio Grande do Sul em 2016

Tomás Torezani

torezani@fee.tche.br

Pesquisador em Economia
da FEE

Em 2016, as exportações gaúchas totalizaram US\$ 16,578 bilhões, uma redução de US\$ 939,9 milhões (-5,4%) em relação a 2015. A retração das receitas ocorreu a despeito do crescimento de 2,5% nos preços médios dos produtos exportados, sendo ocasionada pela queda de 7,6% no volume embarcado ao exterior. Enquanto o valor auferido em 2016 alcançou o menor patamar desde 2010 e registrou o terceiro ano consecutivo de queda, o volume embarcado (21,674 milhões de toneladas) foi o segundo maior da história, atrás apenas do de 2015. Já os preços médios dos produtos exportados voltaram a crescer após dois anos de fortes quedas. O resultado coloca o Estado como o quarto maior exportador nacional (8,9%), atrás de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Os determinantes que contribuem para explicar esses resultados são de ordem tanto estrutural quanto conjuntural, passando por questões externas e internas. No plano externo e estrutural, o ano de 2016 caracterizou-se pelo menor crescimento do comércio e da atividade econômica globais, além do recrudescimento de práticas protecionistas ao redor do mundo. Ainda sem os dados consolidados, 2016 deve ser o ano com o ritmo mais lento de crescimento do comércio mundial desde o auge da crise financeira internacional, em 2009. Adicionalmente, a taxa de crescimento do comércio, que evoluiu o dobro da taxa do PIB mundial desde os anos 80 até a crise financeira, desacelerou-se pela metade no período recente, com possibilidade de crescer menos que o produto em 2016, algo que não ocorre há mais de uma década.

Soma-se, no plano externo, a dinâmica dos preços das *commodities*. Após o forte arrefecimento desses preços a partir do final de 2012 e com maior intensidade desde o final de 2014, os preços em dólar dos produtos exportados pelo Rio Grande do Sul iniciaram uma recuperação gradual ao longo de 2016. Esse movimento foi influenciado pela recuperação, mesmo que incipiente, dos preços dos produtos básicos, na esteira da recuperação pontual dos preços internacionais de algumas *commodities* importantes para o Estado, como a soja em grão e o fumo em folhas.

No que tange ao plano interno, o destaque positivo de 2016, na comparação com 2015, foram as vendas de celulose, com crescimento de 789.000 toneladas e recorde de volume embarcado para a China — principal destino da celulose gaúcha — e outros 18 países. A explicação para o referido crescimento é a quadruplicação da capacidade produtiva da planta em Guaíba e a base de comparação ainda baixa. Outros dois produtos de destaque foram as vendas de calçados e de automóveis de passageiros. As vendas de calçados cresceram 18% em valor e 42% em volume (8,227 milhões de pares vendidos a mais do que em 2015), influenciadas pelo aumento da rentabilidade do setor no ano, da contração do mercado interno e do aumento na participação em feiras internacionais. Foram registrados crescimentos nos embarques para a Argentina (mais 1,713 milhão de pares), Estados Unidos (mais 1,590 milhão de pares) — os dois mais tradicionais destinos dos calçados gaúchos — e para outros 100 países. Já as vendas de automóveis cresceram 46% em valor e 47% em volume, influenciadas também pela contração do mercado interno e do estabelecimento de novos acordos automotivos a par-

tir de 2015, com o consequente crescimento das exportações para a Colômbia e início para o Chile (mais 3.000 unidades cada), além da forte retomada das encomendas da Argentina (mais 7.000 unidades).

Por outro lado, os produtos que mais contribuíram negativamente para o resultado geral das exportações gaúchas foram a soja em grão, o trigo e o arroz. A produção da oleaginosa cresceu 3,2%, mas as exportações recuaram 10,6% em volume (retração de 1,125 milhão de toneladas), um fato atípico na medida em que grande parte do grão produzido pelo Estado se volta à exportação. Ademais, até o primeiro semestre, as vendas externas de soja alcançaram o recorde de toda a série histórica. Contudo fatores como concorrência antecipada atípica da safra norte-americana, frustração da produção brasileira e a estratégia de segurar os estoques para alcançar maiores preços tanto pela valorização no mercado internacional quanto pela variação cambial contribuem na explicação desse desempenho aparentemente paradoxal (FEIX, 2017)¹. Já o recuo nas vendas de trigo (70,7% em valor e 64,9% em volume) se deu pela boa qualidade na produção dos grãos, que cresceu 82,5%. Com tal qualidade, os grãos voltam-se ao abastecimento do mercado interno, diferentemente do que ocorre quando os grãos não atingem a qualidade mínima exigível e são vendidos ao exterior. Já a retração das vendas de arroz (-30,0% em valor e -27,8% em volume) foi ocasionada pela quebra de safra por conta do excesso de chuva.

Mesmo com a forte retração nas vendas de soja em grão, a oleaginosa continua sendo o produto mais vendido pelo Rio Grande do Sul (22,8% da pauta exportadora). Os demais principais produtos exportados foram: fumo em folhas (9,6%), carne de frango (6,3%), polímeros plásticos (6,1%) e farelo de soja (5,3%). A venda desses cinco produtos representou metade de toda a receita exportadora gaúcha. Em relação aos principais mercados de destino, China (26,1%), Argentina (7,9%), Estados Unidos (7,4%), Holanda (3,7%) e Bélgica (3,0%) foram os que mais compraram produtos gaúchos, com esses dois últimos países servindo de porta de entrada das mercadorias gaúchas para a União Europeia como um todo. Já a maior variação positiva de valor foi observada para o Irã (mais US\$ 251,9 milhões), após a suspensão das sanções da Organização das Nações Unidas (ONU) contra o país; e a maior variação negativa foi registrada para a China (menos US\$ 540,3 milhões), por conta da venda, em 2015, do casco da plataforma P-67 por US\$ 394,2 milhões e do recuo das compras de soja em grãos.

Dessa forma, quando se leva em consideração a conjuntura externa — baixo crescimento do comércio global e deflação nos preços dos produtos —, as exportações gaúchas não foram tão mal em 2016, na medida em que foi registrado o segundo maior volume da história, e os preços voltaram a crescer após dois anos. Contudo elas poderiam ter sido bem melhores caso, por exemplo, as vendas de soja não fossem impactadas negativamente pela tentativa frustrada de capitalização do setor. Essas questões apenas reforçam a necessidade da diversificação da pauta exportadora do Estado com o avanço nas cadeias de valor, bem como da ampliação dos seus mercados de destinos, para que movimentos conjunturais ou estruturais não afetem sobremaneira as receitas e os embarques dos produtos gaúchos destinados ao exterior.

¹ FEIX, Rodrigo. Safra recorde, exportações em queda: o desempenho do complexo soja gaúcho em 2016. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 26, n. 1, jan. 2017. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/safra-recorde-exportacoes-em-queda-o-desempenho-do-complexo-soja-gaucha-em-2016/>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

Inovação nas indústrias brasileira e gaúcha: há o que celebrar?

Fernanda Queiroz Sperotto
fsperotto@fee.tche.br
Pesquisadora em Economia da FEE

Os últimos dados da Pesquisa de Inovação (Pintec) de 2014, referente ao triênio 2012-14, divulgados recentemente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indicam poucos avanços em termos de desempenho e esforço inovativo por parte das empresas brasileiras e gaúchas. As informações, relacionadas às atividades de inovação desenvolvidas em empresas brasileiras, dos setores industrial, de eletricidade e gás, e de alguns serviços selecionados (como os de P&D), foram coletadas em uma amostra de 17.171 empresas, representativa de um universo de 132.529 firmas com 10 trabalhadores ou mais, sendo a maioria delas pertencentes ao setor industrial.

No Brasil, a taxa de inovação da indústria (extrativa e de transformação) foi de 36,4%, valor este não muito acima do computado no triênio anterior (2009-11), de 35,6%. Isso significa que pouco mais de um terço das empresas industriais realizaram algum tipo de aprimoramento substancial e/ou criaram um novo produto e/ou processo produtivo. No Rio Grande do Sul, a taxa foi superior à brasileira, 41,7%. Porém, em comparação ao período anterior, houve uma redução (42,2%), e o Estado perdeu uma posição na classificação nacional, passando do segundo para o terceiro lugar. Vale frisar que tanto o Brasil como o RS ainda não recuperaram os percentuais da Pintec 2008 (triênio 2006-08), quando a taxa de inovação na indústria atingiu os melhores níveis da série: 38,1% e 44,1% respectivamente.

Em 2014, as taxas de intensidade inovativa — proporção dos gastos das empresas com atividades de inovação em relação à receita líquida de vendas — também se reduziram no Brasil e em vários estados, a exemplo do RS. Na indústria brasileira, foi de 2,1%, enquanto, em 2011, alcançou 2,4%. No RS, a diminuição foi menor, passando do patamar de 2,2% para 2,1%.

Outro ponto sensível foi a inexistência ou o baixo grau de relevância imputado pelas empresas às ações de maior impacto de difusão e de criação inventiva. Como no triênio passado, as atividades internas em P&D, a aquisição externa de P&D, a aquisição de outros conhecimentos externos e a introdução de inovações tecnológicas no mercado representaram uma parte diminuta das ações executadas. Em oposição, prevaleceu, entre as ações pontuadas como de alta importância, a aquisição de máquinas e equipamentos (54,0% no Brasil e 59,6% no RS). A alta valoração conferida a essas aquisições pode revelar limites no potencial de geração de inovações próprias e recrudescer a dependência tecnológica externa.

A não realização ou a baixa relevância atribuídas às ações inovativas mais robustas dificultam o potencial de criação de novos produtos e/ou processos. Cotejando os dois últimos triênios, no Brasil, o lançamento de novos produtos e novos processos para o mercado nacional ficou estável: nos produtos, passou de 3,7% para 3,8%; e, nos processos, elevou-se de 2,1% para 2,6%. No Estado, os indicadores foram mais favoráveis: nos produtos, ocorreu um acréscimo de 5,5% para 6,3%; e, nos processos, de 2,3% para 3,2%. De fato, ao se examinar a série da pesquisa, constata-se que as empresas industriais gaúchas, em comparação com a média das brasileiras, conseguem obter melhores resultados nas suas atividades de inovação.

Em relação ao número de profissionais inseridos em atividades de P&D, não foram observadas grandes mudanças. Em 2014, na média nacional, 1% da mão de obra industrial esteve alocada em ações de P&D, ao passo que, em 2011, essa participação foi de 0,9%. Já no RS, embora a fração tenha sido semelhante, 1,2%, houve uma redução no número absoluto de pessoas ocupadas em funções de P&D. Nessas atividades, mais da metade dos profissionais são pesquisadores; ou seja, envolvem-se na concepção e/ou na criação de novos conhecimentos técnicos, produtos, processos, métodos e sistemas e na gestão dos projetos. No Brasil, 7,9% desses pesquisadores são pós-graduados. No RS, essa proporção é um pouco inferior, 6,5%. Um dado positivo para o Estado foi que, na comparação com 2011, houve um crescimento de 2,6 pontos percentuais, o que permitiu recuperar o nível de 2008 (6,5%).

Em linhas gerais, o panorama desenhado pela Pintec 2014 caracteriza-se pela estabilidade dos principais indicadores de inovação. Pode-se comemorar? Por um lado, sim, se se considerar que os níveis desses indicadores se mantiveram, apesar do cenário econômico adverso. Particularmente no País, deve-se ter em conta também os efeitos da desaceleração econômica a partir de 2014 e o período da coleta das informações da pesquisa (julho de 2015 a agosto de 2016), que transcorreu num contexto bastante atribulado nos campos econômico e político.

Por outro lado, para os próximos anos, os desafios serão enormes *vis-à-vis* os efeitos do ajuste fiscal, que muito provavelmente penalizarão áreas importantes para o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) no País e no Estado. A aposta deve centrar-se no aprimoramento e no monitoramento das políticas de CT&I. Um exitoso exemplo de acompanhamento de ações de CT&I foi o estudo da FEE, **Ciência, Tecnologia e Inovação no Rio Grande do Sul**, publicado em 2014. Além do rico acervo estatístico sobre o tema, a análise permitiu identificar fragilidades no sistema de inovação gaúcho, como o baixo esforço inovativo das empresas industriais gaúchas e os insuficientes dispêndios públicos em atividades de C&T.

Indicadores selecionados da Pesquisa de Inovação (Pintec), das empresas das indústrias extrativa e de transformação, no Brasil e no RS — 2009-11 e 2012-14

DISCRIMINAÇÃO	(%)			
	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL	
	Pintec 2011	Pintec 2014	Pintec 2011	Pintec 2014
Taxa de inovação (1)	35,6	36,4	42,2	41,7
Taxa de intensidade inovativa (2)	2,4	2,1	2,2	2,1
Taxa de inovação - produto novo para o mercado nacional (3)	3,7	3,8	5,5	6,3
Taxa de inovação - processo novo para o mercado nacional (4)	2,1	2,6	2,3	3,2
Participação de pesquisadores em atividades de P&D no total de pessoas ocupadas nas empresas que inovaram	0,9	1,0	1,3	1,2
Participação de pesquisadores com pós-graduação no total das pessoas ocupadas em atividades de P&D nas empresas que inovaram	8,0	7,9	3,9	6,5

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Pintec-IBGE (2011; 2014).

(1) Proporção de empresas que realizaram algum tipo de aprimoramento substancial e/ou criaram um novo produto e/ou processo produtivo. (2) Proporção dos gastos das empresas com atividades de inovação em relação à receita líquida de vendas. (3) Proporção de empresas que realizaram inovação de um novo produto para o mercado nacional. (4) Proporção de empresas que realizaram inovação de um novo processo produtivo no âmbito do mercado nacional.

Maiores ganhos de participação no PIB dos municípios do RS de 2002 a 2014

Vinícius Dias Fantinel
vinicius@fee.tche.br
Pesquisador em Economia da FEE

Entre 2002 e 2014, o Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul cresceu, nominalmente, 262,0%. Desse total, 34,5% deveram-se ao incremento no volume, e 172,7% ao aumento nos preços. Em nível municipal, de acordo com a metodologia de cálculo utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), não há a desagregação das variações de volume e preços; portanto, a única variação disponível é a nominal.

Durante o período analisado, alguns municípios destacaram-se positivamente através do aumento na participação das suas economias no total do Estado. Os 10 municípios da tabela foram aqueles que obtiveram os maiores ganhos em pontos percentuais (p.p.) no período.

Guaíba apresentou o maior ganho entre todos os municípios gaúchos, mais que dobrando a participação do seu PIB no total do Estado, fazendo com que, em 2014, o município fosse 14.^a maior economia do RS, subindo 11 posições desde 2002. O ganho significativo deveu-se tanto ao setor industrial quanto ao de serviços, com ênfase nas atividades da construção civil, que exibiu sensível crescimento, principalmente em 2014, referente à construção da segunda linha de produção de celulose, e de comércio de veículos automotores e motocicletas.

O crescimento de Gravataí decorreu de altas nas atividades de fabricação de veículos automotores, peças e acessórios automotivos, além de transportes e comércio de veículos automotores e motocicletas. Esse contexto tornou o município possuidor da terceira maior economia do Estado.

Cachoeirinha destacou-se devido à elevação da arrecadação de impostos sobre produtos industrializados (IPI), a qual está relacionada à fabricação de cigarros e produtos do fumo. Também houve um aumento na participação do setor de serviços. Com isso, assumiu a 12.^a colocação entre as maiores economias gaúchas.

O desempenho bastante positivo de Passo Fundo derivou em alto grau das atividades industriais relacionadas a alimentos e bebidas e ao comércio atacadista de combustíveis. Ademais, o município apresentou um incremento no setor de serviços como um todo, colaborando para que figurasse como a sétima maior economia do Estado.

Caxias do Sul aumentou sua participação no PIB gaúcho principalmente devido à boa *performance* nas indústrias química e de veículos automotores, reboques e carrocerias e à elevação na participação do seu comércio atacadista. Dessa forma, o município manteve-se como a segunda maior economia do Estado, abaixo apenas de Porto Alegre.

Apesar de Erechim ter-se mantido como a 16.^a maior economia do RS, foi o sexto município que mais incrementou sua participação no PIB. Esse ganho decorreu, sobretudo, da indústria de alimentos e bebidas, que é bastante representativa no município.

Assim como Erechim, Bento Gonçalves e Santa Maria também mantiveram suas posições no *ranking* dos maiores PIBs do RS (13.^a e 11.^a respectivamente). Bento Gonçalves apresentou alta nas indústrias de fabricação de móveis e metalurgia, e Santa Maria na distribuição de energia elétrica e gás natural e no comércio atacadista e varejista.

Já Cruz Alta e Lajeado subiram sete posições no *ranking*. O ganho de participação de Cruz Alta ocorreu, em grande medida, devido ao bom de-

sempenho de todo o comércio, principalmente o atacadista, tornando o município o detentor do 24.º maior PIB do RS. Lajeado (17.º maior PIB em 2014) obteve crescimento considerável na indústria de alimentos e bebidas e comércio de veículos automotores e motocicletas.

De modo geral, os ganhos de participação desses 10 municípios foram fruto de desempenhos superiores à média estadual nas atividades de indústria de transformação e comércio, as quais são responsáveis por parcela considerável do Valor Adicionado Bruto do RS e são fundamentais na geração de empregos e renda. Esse grupo de municípios tornou-se responsável por 20,6% do PIB gaúcho em 2014, exibindo, desde 2002, acréscimo de 3,63 p.p. na parcela que possuía do PIB do Estado.

Municípios que obtiveram os maiores ganhos de participação no PIB do RS entre 2002 e 2014

MUNICÍPIOS	PARTICIPAÇÃO %			TAXA DE CRESCIMENTO NOMINAL (%)	POSIÇÃO NO RS		
	Ganhos em p.p.	2002	2014		2002	2014	Ganhos de Posição
Guaíba	0,73	0,70	1,43	641,3	25. ^a	14. ^a	11
Gravataí	0,54	2,50	3,04	339,8	5. ^a	3. ^a	2
Cachoeirinha	0,53	1,19	1,72	424,7	14. ^a	12. ^a	2
Passo Fundo	0,52	1,54	2,06	385,1	12. ^a	7. ^a	5
Caxias do Sul	0,35	5,91	6,25	283,4	2. ^a	2. ^a	0
Erechim	0,21	0,93	1,14	342,8	16. ^a	16. ^a	0
Bento Gonçalves	0,19	1,29	1,49	316,5	13. ^a	13. ^a	0
Santa Maria	0,19	1,62	1,81	304,4	11. ^a	11. ^a	0
Cruz Alta	0,19	0,56	0,75	382,3	31. ^a	24. ^a	7
Lajeado	0,18	0,73	0,91	349,1	24. ^a	17. ^a	7
Total	3,63	17,0	20,6	339,5	-	-	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.
FEE.

Servidores públicos ativos do Estado do Rio Grande do Sul (1991-2016)

Róber Iturriet Avila

rober@fee.tche.br

Pesquisador em Economia da FEE

João Santos Conceição

jbconceicao@fee.tche.br

Bolsista de Iniciação Científica da FAPERGS na FEE

O debate acerca dos serviços prestados pelo Estado é um tema candente e permeado de controvérsias. Para que uma análise acurada seja efetuada, é imprescindível a observação de dados que embasem as conclusões.

No caso do Rio Grande do Sul, dados de dezembro de 2016 apontam que 84,7% de todos os vínculos dos servidores públicos ativos estão alocados no Poder Executivo (administração direta). A Secretaria de Educação possui o maior número, sendo responsável por 56,0% dos vínculos ativos. Na sequência, vêm a Brigada Militar, representando 13,2%, e a Polícia Civil, com 3,5%. As autarquias e fundações da administração indireta detêm 5,9%. Já o Poder Judiciário, incluindo a Justiça Militar, detém 5,9% dos vínculos ativos, enquanto o Ministério Público abrange 1,9%. O Poder Legislativo, que é composto pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Contas, representa 1,6% dos vínculos ativos dos servidores públicos.

No gráfico, é possível observar a trajetória declinante ao longo do tempo no número de vínculos de servidores públicos ativos do Estado do Rio Grande do Sul. Esse contingente correspondia a 184.554 em dezembro de 1991 e passou a 155.898¹ em dezembro de 2016. A redução foi, portanto, de 28.656 (-15,5%). A diminuição dos vínculos ativos em relação à população foi mais acentuada ainda, já que a população do RS aumentou 23,5% no período. Caso a proporção se mantivesse desde 1991, hoje haveria 227.924 vínculos. É preciso ponderar que, nesse período, houve alteração técnica, sobretudo a informatização, que ampliou a eficiência e a produtividade nos processos e rotinas do setor público. De toda forma, a maior parte da redução em termos absolutos ocorreu nas áreas de educação e segurança.

O detalhamento dos setores está mais especificado a partir do ano de 2002. Os dados mostram que, entre 2002 e 2016, apenas o Poder Executivo e o Poder Legislativo apresentam queda no número de vínculos de servidores públicos ativos, enquanto o Poder Judiciário e o Ministério Público demonstram uma tendência de elevação no número de vínculos. A Secretaria de Educação é a que mais reduziu o número de vínculos ativos em termos absolutos, tendo caído de 111.484 para 88.895 (-20,3%). Na Brigada Militar, houve também uma variação expressiva do número de vínculos, de 25.397 para 20.551 (-19,1%). Já na Secretaria da Saúde, eram 6.394 e passaram a 4.038 (-36,9%). A redução de vínculos ativos foi de 30.122 nas três áreas citadas acima, incluindo a Polícia Civil.

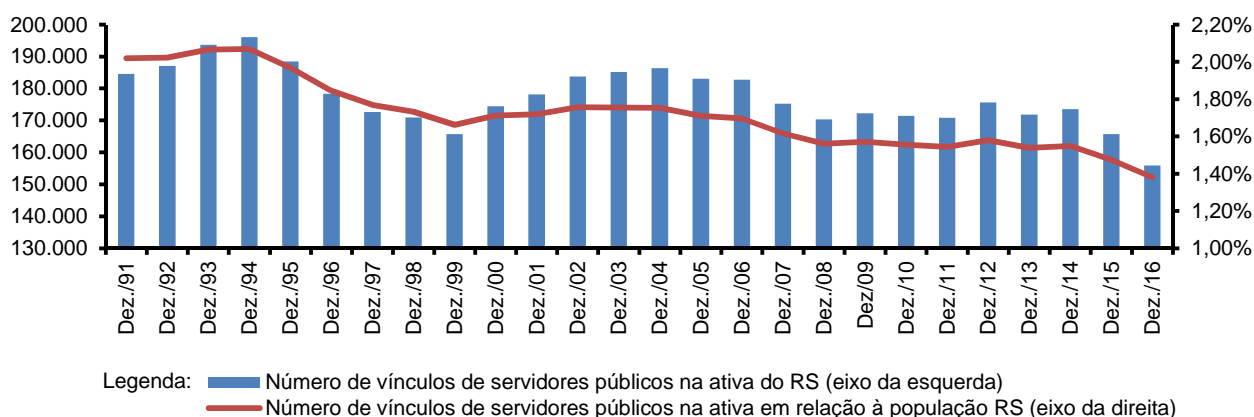
É notável a redução ocorrida nos anos de 2015 e 2016, período coincidente com a agudização da crise financeira vivenciada pelo RS. A partir de janeiro de 2015, foram adotadas políticas restritivas, como corte de horas extras, não pagamento de promoções, fim do abono que policiais militares aposentáveis recebiam para continuar na ativa, suspensão de gratificação à permanência de professores e parcelamento de salários, inclusive do 13.º salário. Observa-se que a maior redução dos vínculos dos servidores públicos ativos ocorreu exatamente quando essas medidas foram tomadas. Por exemplo, somente entre janeiro de 2015 e dezembro de 2016, o número de

¹ Os dados do Poder Executivo são de dezembro de 2016. Para os demais poderes, foram considerados os dados de agosto de 2016. Não estão incluídas as empresas e outras instituições de economia mista, as quais possuem receitas próprias e, na maior parte, são lucrativas.

vínculos caiu 17.675. Isso significa dizer que, em apenas 24 meses, a queda no número de vínculos ativos foi 60,8% superior ao que aconteceu entre dezembro de 1991 e dezembro de 2014.

Tais informações podem embasar reflexões acerca dos impactos desse expressivo processo de desligamento sobre os serviços prestados à população, tanto no presente quanto no futuro, uma vez que alterações na educação, por exemplo, são percebidas em um período mais extenso.

Número de vínculos de servidores públicos na ativa e em relação à população do Estado do Rio Grande do Sul — 1991-2016



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.
 Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

NOTA: 1. Os dados da população no ano de 1991 e 2000 são do Censo Demográfico; os demais são estimativas e projeções.
 2. Não estão incluídas empresas de economia mista.

Desenvolvimento humano na RMPA e os gargalos na educação

Gisele da Silva Ferreira

gisele@fee.tche.br

Pesquisadora em Estatística da FEE

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, elaborado em 2014 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela Fundação João Pinheiro (FJP) e pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), permitiu um mapeamento do desenvolvimento humano brasileiro para os anos de 1991, 2000 e 2010, utilizando dados dos Censos Demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com o objetivo de atualizar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) para os anos intercensitários, foi criado o Radar IDHM, com mais de 60 indicadores socioeconômicos calculados para os anos de 2011, 2012, 2013 e 2014, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Por limitações impostas pela característica amostral da pesquisa, as regiões metropolitanas (RMs) analisadas foram apenas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre e Distrito Federal.

A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) manteve-se em sexto lugar no *ranking* de melhor IDHM entre as 10 RMs do estudo no período 2011-14. De 2011 a 2014, o IDHM da RMPA apresentou crescimento contínuo, a uma taxa média de crescimento anual de 0,9%, inferior à observada entre 2000 e 2010, que foi de 1,1%. Também o IDHM-Educação (IDHM-E) apresentou redução na taxa média de crescimento anual, de 2,2% para 1,4% na comparação entre os dois períodos. Já as taxas médias de crescimento anual dos IDHM-Renda (IDHM-R) e IDHM-Longevidade (IDHM-L) apresentaram elevação, de 0,5% para 0,9% e de 0,55% para 0,58% respectivamente.

O IDHM-L é calculado a partir da esperança de vida ao nascer. Na RMPA, a esperança de vida ao nascer era de 76,6 anos em 2011, passando a ser de 77,5 anos em 2014. Para esse crescimento, contribuiu a queda da mortalidade infantil (até um ano de idade), que, em 2011, era de 10,8 óbitos por 1.000 nascidos vivos, reduzindo-se para 9,8 por 1.000 nascidos vivos em 2014. No mesmo período, a RMPA perdeu uma posição no *ranking* entre as RMs de melhor IDHM-L, passando da segunda para a terceira RM com melhor índice, enquanto a RM São Paulo passou do terceiro para o segundo lugar.

Já o IDHM-R é calculado com base na renda *per capita* dos domicílios. Na RMPA, a renda domiciliar *per capita* subiu de R\$ 987,17 em 2011 para R\$ 1.119,61 em 2014 (valores deflacionados para agosto de 2010). No mesmo período, a RMPA perdeu uma posição no *ranking* desse indicador, saindo de terceiro para quarto lugar, devido, novamente, à ascensão da RM São Paulo, que foi da quarta para a segunda posição.

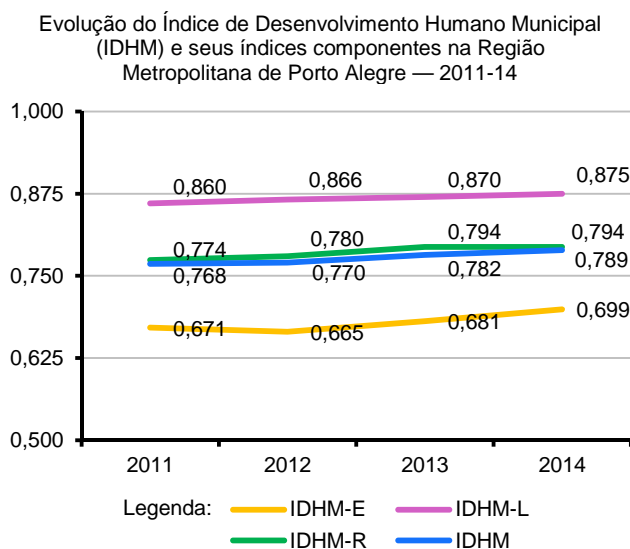
O IDHM-E é a síntese dos subíndices escolaridade e frequência escolar. Escolaridade refere-se à proporção de adultos com ensino fundamental completo. Frequência escolar é um subíndice composto por quatro indicadores de proporções: crianças de cinco a seis anos de idade frequentando a escola, crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e jovens adultos de 18 a 20 anos com o ensino médio completo. Apesar de a RMPA figurar no penúltimo lugar no *ranking* do IDHM-E em 2014, esse foi o

único dos três índices componentes do IDHM em que a RMPA apresentou melhora no *ranking*, passando de último lugar para penúltimo, ficando à frente da RM Belém.

Por este último índice ser composto por muitos indicadores, a identificação das causas da má colocação da RMPA no *ranking* das RMs exige uma análise detalhada de todos seus componentes. Em 2014, a escolaridade na RMPA apresentou-se melhor do que a média brasileira, enquanto a frequência escolar ficava bem abaixo da média do País. Dessa forma, passou-se à análise dos quatro indicadores que compõem o subíndice frequência escolar para identificar a razão de este ser o responsável pelo penúltimo lugar da RMPA no *ranking* do IDHM-E.

Todos os percentuais que compõem o subíndice frequência escolar melhoraram, no período 2011-14, na RMPA, mas essa melhora foi verificada também na média das demais RMs. Em comparação com as demais RMs do estudo, a RMPA manteve-se nas mesmas posições quando se compara 2014 com 2011, à exceção do indicador da proporção de pessoas de 18 a 20 anos com ensino médio completo, em que a RMPA saiu da oitava para a sétima posição. A RMPA ficou em sexto lugar entre as 10 RMs consideradas em relação à proporção de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental e, em sétimo lugar, na proporção de adolescentes de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo. A pior colocação da RMPA está no *ranking* das crianças de 5 a 6 anos de idade frequentando a escola, em que aparece em último lugar, com 77,6% dessas crianças frequentando a escola, ao passo que, no Brasil, a média é de 93,7%.

Outros indicadores de educação calculados no estudo, que não entraram no cálculo do IDHM, revelam que a RMPA apresenta uma média de anos de estudo superior e taxas de analfabetismo muito inferiores à média nacional, porém os percentuais de estudantes com atraso escolar igual ou superior a dois anos apresentam-se mais elevados do que a média, e o percentual de crianças de 6 a 14 anos frequentando a escola é o menor dentre as 10 RMs estudadas. A educação continua sendo um desafio para os gestores, e as análises apontam onde é mais necessário agir com políticas públicas e para onde direcionar os investimentos públicos.



FONTES DOS DADOS BRUTOS: Radar IDHM.

O IDEB dos Coredes do Rio Grande do Sul

Thomas H. Kang

thomas@fee.tche.br

**Pesquisador em Economia
da FEE**

Luis H. Z. Paese

paese@fee.tche.br

**Bolsista de Iniciação
Científica da FAPERGS na FEE**

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), desenvolvido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) do Ministério da Educação (MEC), é o indicador de qualidade da educação mais conhecido no País. O IDEB sintetiza, em um único indicador, as taxas de aprovação e os resultados obtidos pelos alunos na Prova Brasil, que representa a parte censitária do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), englobando apenas alunos de escolas públicas municipais ou estaduais. Dessa forma, o IDEB combina informações sobre o fluxo escolar em determinada etapa de ensino com informações acerca do desempenho dos alunos dessa etapa em exames padronizados. Esse formato de mensuração tenta enfrentar dois problemas: assim como não é desejável que uma escola reprove sistematicamente seus alunos para a obtenção de médias mais altas, também não é desejável uma escola que aprove seus alunos indiscriminadamente.

Divulga-se o IDEB para três etapas do ensino: anos iniciais do ensino fundamental (EF), anos finais do EF e ensino médio (EM). Os resultados gaúchos mostram que os alunos dos anos iniciais do EF continuam apresentando índices superiores às metas estipuladas, enquanto, nas demais etapas, os resultados não são satisfatórios (KANG, 2016)¹. Embora o INEP divulgue o resultado do IDEB apenas para escolas, municípios e unidades da Federação (UFs), é possível construir indicadores para outras regionalizações por meio dos microdados disponibilizados. No caso do Rio Grande do Sul, é útil analisar os dados do IDEB por Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), regionalização instituída no Estado para fins de planejamento.

Para tanto, a FEE inova lançando o IDEB por Coredes, utilizando uma metodologia correspondente àquela utilizada pelo INEP para o cálculo desse índice por municípios. Embora seja possível o cálculo desse resultado para o ensino fundamental completo, nesse primeiro momento optou-se pela análise apenas dos anos iniciais do EF. A padronização das notas, que transforma as proficiências médias dos alunos em uma escala de 1 a 10 (escala utilizada pelo IDEB), foi feita seguindo critérios estipulados pelo INEP. O fluxo escolar de cada Corede foi dado pela média ponderada das taxas de aprovação das escolas que compõem aquele Corede.

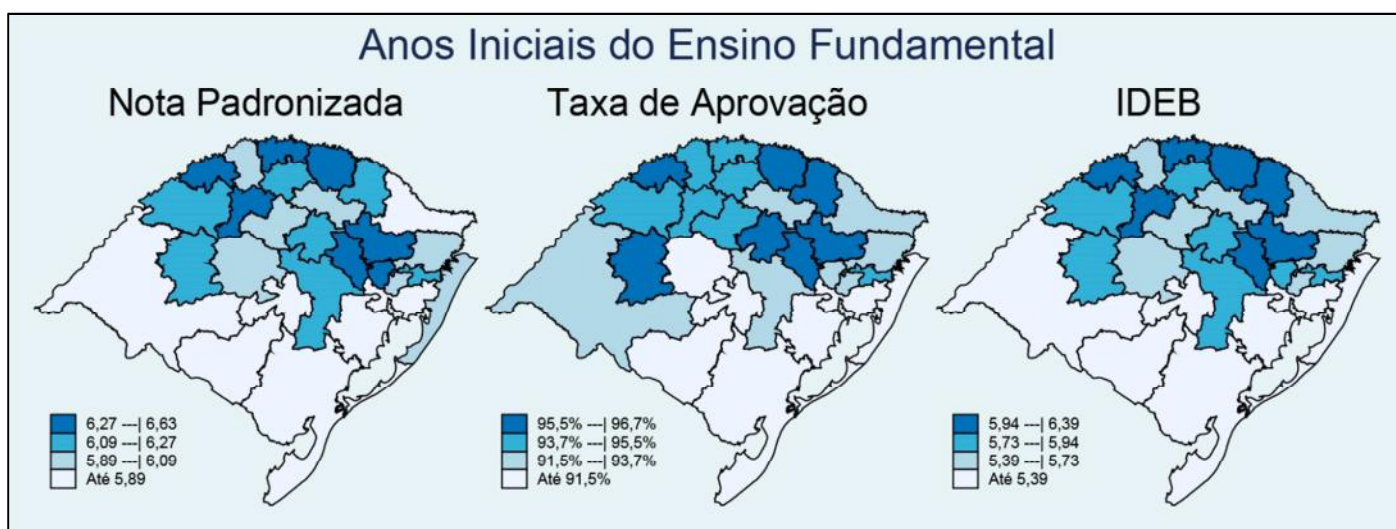
Na figura, apresentam-se espacialmente três conjuntos de dados dos anos iniciais do EF classificados por Coredes: as notas médias padronizadas, as taxas de aprovação e o IDEB. Elas também evidenciam a necessidade de se avaliar não apenas o desempenho dos alunos em exames de proficiência, mas também suas taxas de aprovação, como proposto conceitualmente pelo IDEB. É possível observar que, via de regra, Coredes que possuem maiores taxas de aprovação também apresentam notas padronizadas maiores. De modo geral, esses Coredes estão localizados na parte setentrional do Estado. Além disso, os dados mostram que o Corede Norte possui o maior IDEB do Estado, com nota de 6,40 e taxa de aprovação de 96,5%. Por outro lado, o Corede Metropolitano Delta do Jacuí apresenta o IDEB mais baixo do Estado, com nota de 4,97 e taxa de aprovação de 88,5%. Esse

¹ KANG, Thomas H. O IDEB no Rio Grande do Sul: série histórica, metas e cenários até 2021. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 25, n. 11, nov. 2016. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/o-ideb-no-rio-grande-do-sul-serie-historica-metas-e-cenarios-ate-2021/>>. Acesso em: 09 fev. 2017.

resultado chama ainda mais atenção ao se considerar que expressivo contingente dos estudantes gaúchos da rede pública estão matriculados em escolas do Corede Metropolitano. De fato, 23,5% dos alunos matriculados nos anos iniciais do EF no Estado pertencem ao Corede Metropolitano Delta do Jacuí, enquanto apenas 1,7% das matrículas estão localizadas na região de melhor desempenho, o Corede Norte.

O desempenho insatisfatório do Corede Metropolitano, onde se localiza a capital Porto Alegre, pode parecer surpreendente. A região apresenta o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* na classificação por Coredes (R\$ 35.671 em 2013), com média significativamente superior ao PIB *per capita* estadual (R\$ 29.657 em 2013) e não muito distante ao apresentado pelo Corede Norte (R\$ 34.271 em 2013). Entretanto, é preciso lembrar que municípios bastante díspares como Porto Alegre (capital), Triunfo (maior PIB *per capita* do Estado) e Alvorada (menor PIB *per capita* do RS) pertencem a esse Corede. Ressalta-se que, nesse Corede, a participação das matrículas no ensino fundamental das escolas públicas é menor que a média do RS (82,05% e 88,46% respectivamente). Ainda que não se possa afirmar com segurança, é possível que, devido à alta desigualdade econômica da região, as escolas públicas do Corede Metropolitano Delta do Jacuí tenham uma concentração maior de crianças de nível socioeconômico inferior, o que pode estar na raiz do baixo desempenho educacional apresentado por esse Corede.

Notas médias padronizadas, taxas de aprovação e Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por Coredes, no Rio Grande do Sul — 2015



As desonerações fiscais do Fundopem

Alfredo Meneghetti Neto
ameneghetti@fee.tche.br
Pesquisador em Economia
da FEE

Quando o Governo concede uma desoneração fiscal para um segmento da economia, está reduzindo a sua carga tributária potencial para que possa haver efeitos multiplicadores, gerando, assim, mais empregos e mais investimentos. Com isso, todos deveriam sair ganhando. Teoricamente, o empresário, ao recolher menos imposto, reduz o seu custo e eleva a sua competitividade, podendo aumentar a comercialização de bens e serviços. O cidadão ganha na oferta de bens e produtos de preço menor e, eventualmente, poderá ter mais oportunidades de empregos nos segmentos beneficiados, e o próprio Governo poderá aumentar a sua arrecadação.

Tanto a União como os estados e os municípios brasileiros vêm calculando e publicando em suas peças orçamentárias valores bem expressivos de desonerações fiscais. Além disso, a diminuição da atividade econômica, nos últimos dois anos, no Brasil tem também provocado queda na arrecadação, o que repercute no aumento do déficit público em todos os entes governamentais.

Um estudo publicado pelo Banco Interamericano Para o Desenvolvimento em 2014¹ apontou que as desonerações fiscais dos estados chegaram a montantes elevados (entre R\$ 41 bilhões e R\$ 52 bilhões no triênio 2012-14), enquanto a renúncia tributária federal ficou entre R\$ 146 bilhões e R\$ 192 bilhões para o mesmo período. Nesse sentido, os autores chamam atenção para a necessidade de se estudar mais a fundo as desonerações fiscais, as quais são consideradas um gasto público invisível, pois são protegidas por sigilo fiscal e não são avaliadas de forma adequada.

Essa questão pode ser observada no Rio Grande do Sul. A partir dos dados da Secretaria da Fazenda do RS, em 2015 as desonerações fiscais chegaram a R\$ 8 bilhões por força infraconstitucional — vontade própria, como a concessão de créditos presumidos, isenções e benefícios a micro e pequenas empresas — e a R\$ 4,3 bilhões por força constitucional — impostas pelo Governo Federal, como a Lei de Incentivos às Exportações (Lei Kandir). De todas as desonerações fiscais infraconstitucionais, o Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem) é o de menor volume, pois alcançou R\$ 571 milhões em 2015. Apesar da pouca representatividade em relação ao total das desonerações gaúchas, este texto se propõe a analisar com mais detalhes esse programa, pois foram os únicos dados disponíveis. É sabido que os principais objetivos do Fundopem são: a redução de desigualdades regionais; o desenvolvimento do parque industrial, considerando-se os arranjos produtivos locais; a competitividade da atividade industrial e agroindustrial; e a geração de empregos. Na realidade, a iniciativa privada não recebe recursos financeiros do Estado, mas tem seu empreendimento apoiado por meio de financiamento parcial do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incremental mensal devido, que é gerado a partir da sua operação. Isso é fundamental, pois, caso o Fundopem não existisse, poderia não haver esse mesmo volume de produção e comercialização no RS. No período de 2011 a 2015, os recursos do Fundopem estavam concentrados na parte norte e nordeste do Estado, com

¹ AFONSO, J. R. et al. A renúncia tributária do ICMS no Brasil. Banco Interamericano para o Desenvolvimento. Documento para discussão, fev. 2014. Disponível em: <<http://www.gefin.net.br/upload/arquivos/ccl6dc55ee89adcd858ff1f6b03e818.pdf>>. Acesso em: 09 fev 2017.

destaque, principalmente, para a região entre Porto Alegre e Caxias (eixo da BR-116). Conforme se demonstra na tabela, 70% dos recursos do Fundopem estavam concentrados em somente 10 segmentos econômicos (dos 37 existentes no RS), tais como alimentos e bebidas, fabricação de aço, máquinas e equipamentos, veículos automotores e agricultura.

Participação dos segmentos contemplados com o Fundopem no total do RS — 2011-15

SEGMENTOS	%
Alimentos e bebidas	23,54
Fabricação de aço e derivados	15,55
Máquinas e equipamentos, manutenção e reparos	6,84
Veículos automotores	5,88
Agricultura, silvicultura e exploração florestal	5,73
Artigos de borracha e plástico	3,56
Móveis e produtos das indústrias diversas	3,39
Produtos do fumo	3,20
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	1,60
Pecuária e pesca	1,33
Subtotal	70,62
Demais segmentos	29,38
TOTAL	100,00

FONTE: MENEGHETTI NETO, A. **O desafio das renúncias fiscais gaúchas**. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/eeg/8/4_ALFREDO-MENEGHETTI-NETO.pdf>. Acesso em: 19 set. 2016.

Essa situação, em termos de políticas públicas, dá importância aos polos mais desenvolvidos, que têm vantagens locais e que geram mais rendas em termos de lucros e salários. Porém é importante lembrar que a região sul não usufruiu da mesma magnitude de recursos até ter o polo naval de Rio Grande mais recentemente. Ademais, as empresas de pequeno porte têm potencialmente mais dificuldades para receber recursos do Fundopem, haja vista a sua menor estrutura técnica para lidar com a burocracia necessária. Isso impacta as comunidades em seu entorno, pois estas perdem a chance de usufruir dos benefícios inerentes ao seu crescimento. Pode-se argumentar, então, que a ocorrência dessas duas situações não favoreceu a promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado e sustentável de todo o Rio Grande do Sul, que é um dos fundamentos do Fundopem.

Assim sendo, é necessária uma avaliação dos resultados alcançados com as desonerações fiscais do Fundopem, comparados com os custos sociais, detalhando-se o valor do benefício fiscal por unidade de produto, trabalhador e habitante de cada região e/ou cidade.

www.fee.rs.gov.br

 /fundação.rs |  @fee_rs

 @fundação.rs

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações até 07.02.17).

A **Carta de Conjuntura FEE** é uma publicação mensal de responsabilidade dos editoriais. As opiniões não exprimem um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1517-7262

 **Fundação de
Economia e
Estatística**

Presidente: José Reovaldo Oltramari
Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari
Diretora Administrativa: Daniella Baldasso

Conselho Editorial: Martinho Roberto Lazzari (Editor), Bruno Paim, Iracema Keila Castelo Branco, Jefferson Augusto Colombo, Marcos Vinício Wink Junior e Vanceli Zanin
Revisão e editoração: Susana Kerschner