

A SITUAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO RIO GRANDE DO SUL *

IE-00000560-0

Nesta entrevista, o Secretário da Fazenda, Economista José Ernesto Pasquotto, analisa as finanças públicas, a dívida e a situação das estatais do Rio Grande do Sul, fazendo uma avaliação dos resultados de dois anos de trabalho à frente da Pasta da Fazenda.

IE - Secretário, as finanças públicas do Rio Grande do Sul ainda estão em crise? Como é que está a situação atual das finanças públicas?

JP - Eu diria que nós hoje estamos numa situação diferente; eu diria que já existe um planejamento financeiro para o setor público, já existe um planejamento com datas certas e programações. Logicamente, isto decorre de um processo de dois anos de trabalho, com muito sacrifício. Dizer que a crise financeira está resolvida não se pode, pois o País como um todo atravessa uma enorme dificuldade financeira, e particularmente o Estado tem uma dívida significativa. O que pode se ressaltar é que se avançou na busca de uma solução.

IE - Essa melhoria das finanças públicas do Rio Grande do Sul decorre da reforma tributária que aconteceu na nova constituição? Ou seja, quais são as causas da melhoria da situação das finanças públicas no Rio Grande do Sul?

JP - Eu diria que, fundamentalmente, decorre de uma economia de gastos. Primeiro, do principal gasto, que era o serviço da dívida que comprometia seriamente toda a receita. Não fizemos nenhum empréstimo, pagamos o que tinha de curto prazo, não tivemos mais nenhum empréstimo por antecipação da receita, que é a origem das dificuldades. Esse empréstimo, com juros mais elevados, comprometia mais pesadamente; então nós iniciamos o processo de saneamento pela própria dívida, dentro de um princípio de não gastar além das receitas. Não se fez, a partir deste momento, nenhum outro empréstimo.

IE - Quer dizer que a dificuldade de curto prazo das finanças dependia não tanto do pagamento de juros com a dívida consolidada, mas dos encargos da antecipação de receita?

JP - Fundamentalmente, da dívida de curto prazo. Quando nós assumimos, seu perfil era muito perverso, pois cerca de 88% da dívida de cur-

* Entrevista realizada pelos Economistas Gentil Corazza e Áurea C. M. Breitbach.

to prazo vencia dentro de um ano; somente 12% tinha um perfil a longo prazo. Hoje a situação está modificada.

IE - Quer dizer, Secretário, que houve uma mudança no perfil da dívida? O senhor teria alguns indicadores dessa mudança do perfil?

JP - Sem dúvida, a nossa grande meta foi levar a situação aos parâmetros que eram considerados, do ponto de vista da análise técnica, como razoáveis: o perfil de endividamento razoável e o legalmente admitido pela legislação própria é a rolagem anual de 15% da dívida, ou seja, um perfil de endividamento de uma dívida global dividida em seis anos, como valores médios. Nosso perfil agora chega nesta proporção. Nós teremos cerca de 17%, apenas, vencendo no decorrer de um ano, sendo os demais escalonados ao longo do tempo. Este é um dado fundamental. É claro que para se chegar a isso não houve apenas refinanciamento da rolagem; tivemos basicamente que pagar muitas coisas, refinar outras. O dado significativo, também, no que diz respeito à dívida, é que nós, no ano de 88, tínhamos um serviço da dívida de NCz\$ 170 milhões, dos quais rolamos 77 milhões e pagamos o restante, portanto, exceto NCz\$ 23 milhões que ficaram em restos a pagar.

IE - Quer dizer, Secretário, que a questão da dívida está equacionada, ou teria ainda que se fazer alguma mudança?

JP - Não, especialmente até o momento, não se pode dizer que a dívida esteja equacionada, ela ainda compromete o perfil do Estado a longo prazo; eu diria o seguinte: a dívida teve um pico, teve uma marca histórica que foi na virada de 84 para 85, quando o estoque da dívida passou a ser maior que a receita anual, a dívida corrigida com correção monetária e cambial, mais juros; e a receita luta para acompanhar a inflação. Quando você cria um estoque de dívida igual a um ano de receita, a partir daquele momento você passa a ter um processo crescente, que representa exatamente um crescimento maior da dívida, porque os encargos da dívida são maiores do que o crescimento da receita. Este talvez ainda, a princípio, persista como o principal problema do Estado, ou seja, o volume total de sua dívida.

IE - O Governo Federal queria que os estados fossem quitando sua dívida externa na proporção de 25% ao ano. Como é que ficou esta questão no caso do Rio Grande do Sul?

JP - A questão da dívida externa foi uma negociação talvez das mais amplas, que envolveu todos os governadores, envolveu todos os ministros da área econômica, o Presidente da República e o Congresso Nacional. O objeto da negociação foi fechado a uma hora da madrugada, conduzida pelo Deputado Ibsen Pinheiro, líder do PMDB, depois vetada pelo Presidente e agora acertada e acordada por uma nova lei, já aprovada pelo Con-

gresso, em fins de março. Esta negociação era de fundamental importância para o Rio Grande do Sul. Do estoque da dívida, mais o que vence este ano, desse montante global nós vamos pagar 8%, vamos diminuir a dívida externa em 8% e vamos fazer um pacote de "relending" no conjunto para 92% no estoque da dívida, isto para o Estado do Rio Grande do Sul. Foi fixado um parâmetro de 6,5% para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 10% para o Centro-Sul. Vamos pagar 8% da dívida toda que recebemos, da dívida externa vencida e não paga desde meados da década de 70. Vamos rolar 92%, mas, na prática, vamos reduzir em 8% o estoque da dívida consolidada com juros do estoque vencido e a vencer em 89. É bom também esclarecer que o Tesouro tem uma dívida muito pequena. A soma dessa dívida do Rio Grande do Sul chega próximo a US\$ 1 bilhão, dos quais são US\$ 120 milhões para o Tesouro do Estado e US\$ 880 milhões para a Companhia Estadual de Energia Elétrica, e o grosso da dívida está relacionado ao programa brasileiro.

IE - Vamos falar da reforma tributária. O Secretário foi um dos lutadores, durante muitos anos, por uma reforma tributária que viesse a descentralizar os recursos tributários nas mãos da União. Essa reforma aconteceu durante a Constituinte ou ainda não?

JP - A Constituinte estabeleceu as novas regras tributárias; nesse particular, dá para se reconhecer que houve um grande avanço, do ponto de vista da racionalidade econômica e administrativa. Foram reunidos, no que diz respeito aos estados, 16 impostos num só; que é o chamado ICMS. Ele possui mais racionalidade administrativa, mais racionalidade econômica. Eliminou-se o efeito cascata que faz parte, de certa forma, de outros impostos; eliminou-se outros problemas da verticalização industrial com relação à horizontalização. Se deu uma base mais ampla no sentido da racionalidade econômica.

IE - Esse novo imposto, o ICMS, vai ser suficiente para propiciar o volume de receitas necessárias ao Estado?

JP - Vamos colocar a questão seguinte: acho que foi corrigido, do ponto de vista econômico, um equívoco, na minha opinião, da reforma tributária de 67, que tentou vincular a política ao instrumento, ou seja, a política nacional de combustíveis ficou vinculada ao Imposto Único Sobre Combustíveis, a política nacional de minerais para se tratar de minerais, a política nacional de transportes, um imposto vinculado a isso, assim também no caso da energia elétrica e das telecomunicações, um imposto vinculado a cada um desses setores. Rompeu-se a rigidez da vinculação do instrumento com a política econômica. Agora o que significa isso, senão mais responsabilidade? Nós teremos a receita sobre combustíveis pertencente agora aos estados; nosso compromisso no plano de obras rodo-ferro-hidroviário passa a ser maior também. Aí nós teremos que ter,

dentro do bolo geral, uma receita extra, sem esta vinculação, pois a Constituição veda que se vincule a receita a despesas ou a órgãos. Então, nós teremos receita nova, decorrente de setores que também exigem investimentos novos, ou seja, o acréscimo de receitas tributárias virá de energia elétrica, algo como US\$ 10 milhões ao mês; de combustíveis, algo em torno de US\$ 7 milhões ao mês; de telecomunicações, algo em torno de US\$ 2 milhões ao mês bruto, pois há que abater as parcelas dos municípios. Isto constituirá uma espécie de fundo que retornará sob a forma de investimentos nesses três setores básicos.

IE - Secretário, com essa reforma, como é que ficou a repartição do bolo tributário entre a União, estados e municípios?

JP - Ainda é difícil fazer esse cálculo. Os municípios vão ter um acréscimo da ordem de 35% das suas receitas. A marca da Constituinte foi descentralizar o poder pela descentralização de recursos. Os estados deverão ter um acréscimo em receita líquida de 10% a 12%; a União perderá participação. É claro que a União buscou outras formas, a exemplo do pedágio único, de compensação das perdas futuras. É claro que essa distribuição também não se deu de forma igual para todas as regiões. No sentido prático, o ganho do Nordeste é derivado do aumento das transferências da União, sendo significativo nesse item. O Centro-Sul tem ganho em cima do alargamento da base tributária do ICMS. A economia brasileira mais avançada tem a opção de aumento de receita pelo aumento da base tributária e, nas economias periféricas - Norte, Nordeste e Centro-Oeste -, o aumento das ajudas de transferências federais.

IE - Secretário, junto com a distribuição das receitas, também vieram novos encargos. A "operação desmonte" como ficou?

JP - Nós fomos surpreendidos pelo fato. A "operação desmonte" foi uma atitude unilateral, foi uma espécie de uma represália do Governo Federal. Foi em função de uma concepção, de uma contribuição tripartite que a União deixou de remeter, simplesmente deixou de fazer a sua parte. Em termos de obras estaduais, a União parou de fazer as suas obras; ela tinha oito obras federais, e a maioria delas está sendo paralisada. Para se ter uma idéia do quanto a União dispõe no seu orçamento para estradas do Rio Grande do Sul: US\$ 2,5 milhões ao ano, enquanto precisávamos estar investindo atualmente US\$ 10 milhões de dólares ao mês. Isto quer dizer que os estados vão ter que assumir funções que eram anteriormente atribuição federal. Os estados estão como um sanduíche, simplesmente pararam de assumir certos compromissos, e os municípios também. Os recursos da União não estão mais vindo aos estados. Os municípios também vão ter que se adequar às suas funções. Parece evidente que a Constituição é precisa em definir a receita e não é clara na definição dos encargos. Isto precisa ser concertado e ajustado no decorrer da implanta-

ção de um novo sistema, mas fundamentalmente nós teremos — e, ao que tudo indica, estamos tendo — muito mais encargos do que receitas. É claro que teremos que adequar esses encargos à capacidade de arrecadar.

IE — Secretário, o Tesouro vem apresentando algum "superavit" operacional desde 87. Esta é uma situação que tem um fôlego curto ou ela pode estar indicando uma tendência a longo prazo?

JP — Eu penso que essa deva ser a tendência. Ao fim de dois anos de extremo sacrifício de pôr a ordem na casa. Nós temos que manter esta opção. O Estado do Rio Grande do Sul, na média dos últimos 12 anos, apresentou sistematicamente um "deficit" operacional de 14%, ou seja, o total de suas despesas, excluindo-se o serviço da dívida, era 14% superior ao total de suas receitas, excluídas as operações de crédito. Você tinha que estancar esse sangramento que era a origem do processo todo do descontrole orçamentário. Nós passamos a trabalhar com essa idéia da geração da poupança corrente, alcançando, em 87, uma quantia expressiva e de uma maneira mais significativa em 88. O Estado teve poupança própria, e nós investimos, no ano passado, Cz\$ 63 milhões com recursos próprios.

IE — Em que áreas têm sido investidos esses recursos próprios?

JP — Eu acho que todo o processo, no primeiro ano, está fazendo investimentos entre aspas, que consistam basicamente no saneamento das empresas, na transferência de recursos, como aumento de capital das empresas, para pagar dívidas. A CRT, por exemplo, teve toda a dívida junto ao BRDE e BANRISUL transformada num aumento de capital em 87 mesmo. É o exemplo do DAER: nós assumimos as dívidas e pagamos o equivalente a 400 quilômetros de estradas asfaltadas, esse foi um crescimento entre aspas em 87. Já em 88, conseguimos pagar dívidas e fazer investimento real de NCz\$ 610 milhões. O fundamental e mais expressivo foi em estradas, o segundo mais expressivo foi em energia e o terceiro mais expressivo investimento foi em recuperação de todo o equipamento, obra de abertura de 1.100 frentes de reformas de salas de aula.

IE — Qual o percentual da receita tributária hoje consumido pela folha de pagamento do pessoal do Estado?

JP — Nós temos procurado trabalhar sempre com um conceito mais amplo: a folha em relação à receita própria total do Estado, menos o que vai para os municípios, ou, ainda, a receita tributária (o ICM mais outros impostos), mais as transferências federais, menos o que nós repassamos aos municípios é a receita líquida do Estado. Esses números indicam que nós estamos numa situação onde, deste montante, consumimos cerca de 85% com gastos de pessoal. A projeção 88/89 diz que nós devemos ficar na ordem de 66%. Agora, é importante registrar, com clareza, que a questão da política de pessoal foi tratada separadamente. Toda essa economia das con-

tas públicas decorreu muito mais da redução dos custos da dívida. É incontestável que, no período do Governo Pedro Simon, os reajustes ao funcionalismo foram superiores à inflação. Quando assumimos, nós tínhamos uma folha e meia sacada em negativo do BANRISUL, correndo juros sobre isso. Era inviável continuar dessa forma. Devia-se estancar esse processo. Hoje nós pagamos o pessoal do Estado sem fazer novo empréstimo. Os juros, que pesavam sobre o saque negativo do pagamento de pessoal, comprometiam todo o processo de despesas do Estado.

IE - A política monetária de juros elevados, durante o Plano Verão, não influi sobre a rolagem da dívida do Estado?

JP - Sem dúvida que influi, porque nós damos outra dimensão ao Conselho de Política Fazendária, que, no passado, se pautava pela questão da receita. Hoje nós estamos também tratando nesse Conselho, entre secretários e Ministro da Fazenda conjuntamente, da questão da dívida. Uma receita que deve ter sua projeção real de acordo com o crescimento do IPC e uma dívida que cresce de acordo com as taxas da LFT. Esse é um problema que preocupa fundamentalmente os estados, não deve preocupar a Nação como um todo. É bom registrar que são apenas quatro estados, São Paulo, Rio, Minas e Rio Grande do Sul, que têm dívidas com títulos; os outros não têm títulos da dívida pública no mercado. Isto representa não mais que 5,5% do que o Governo Federal tem no mercado. E já é bastante para os estados. Se raciocinarmos em termos de Governo Federal, nós não temos máquinas para imprimir. Essa diferença entre a valorização do produto e a valorização financeira é uma questão fundamental e séria do Plano Verão, um insuportável hiato que representa mais de 15% de juro real ao mês. Essa questão podia ser imediatamente equacionada. A médio e a longo prazos, nós caminhamos inexoravelmente ou para o sucateamento ou para uma moratória da dívida pública federal.

IE - Secretário, em relação às empresas estatais do Estado, principalmente CEEE e CRT, como é que o senhor vê uma possibilidade de expansão de investimento nessas duas áreas fundamentais?

JP - Veja, nós temos hoje aprovado no Orçamento um programa de investimentos de NCz\$ 1 milhão, corrigidos por uma inflação que o leva para adiante. É claro que o Estado vai investir basicamente em transmissão de energia para o Estado. É importante também que se diga, no que diz respeito à CRT, que nós já saneamos a empresa, estando aprovado seu balanço com o resultado operacional expressivo. A CRT é a única empresa do Sistema TELEBRÁS que não pertence ao Governo Federal, como é o caso de todas as grandes - TELEPAR, TELESF, TELERJ, TELEMIG, etc.

IE - O senhor seria favorável à entrega da CEEE e da CRT ao Governo Federal?

JP - Não. Nós aqui temos um mecanismo de arrecadar em cima do telefone, nós vamos ter recursos para reinvestir nessa empresa. O hiato está gerado em relação às empresas que não são do Estado. É um paradoxo, mas é realidade. Os estados vão arrecadar para reinvestir nas suas empresas e não se sabe onde a TELEBRÁS buscará recursos para reinvestimentos nas demais companhias. Dessa forma, a crise está formada muito mais nas empresas controladas pela TELEBRÁS do que nas empresas controladas pelo Estado, que já têm uma visão de investimentos e as outras não. A maioria não fez outra coisa a não ser pagar as contas; os números da CEEE extrapolam, ela tem um estoque de dívida vencida no ano de 89 que chega a US\$ 1 bilhão. Então, a CEEE, que já citei antes, tem a receber da União não menos que US\$ 260 milhões da diferença do ajuste tarifário. A lei assegura a rentabilidade não inferior a 10% para o sistema energético. Como a rentabilidade foi menor que isso, devido ao achatamento tarifário, tem que ser feita essa compensação; é possível que nós estejamos fechando o quadro de um saneamento, no ano de 89, para a CEEE, observando o volume, o mais difícil de equacionar. Agora, é importante dizer que é determinação do Governador que o equacionamento da dívida não prejudique investimentos mínimos do nosso Estado. O programa ainda exige um investimento de US\$ 130 milhões da CEEE para 89, dos quais US\$ 60 milhões são provenientes do Tesouro, no sentido de se fazer um programa mínimo de investimento calcado nas subestações. Isto já está assegurado.

IE - Quanto à sua privatização, o senhor seria favorável, como sugere o "Relatório Sayad"?

JP - A questão da privatização da CEEE, acho que não cabe discutir. Logicamente têm interessados em ficar com as usinas e não têm interessados em ficar com a distribuição do varejo; há interessados em ficar com o "filé", que é a produção consolidada; agora, ao que é oneroso, como a distribuição no varejo, ninguém se habilita. Isso não impede que nós busquemos outras alternativas de financiamento, quer para levar adiante a usina de Dona Francisca, quer para levar adiante um programa vinculado à utilização do carvão. Parece, lamentavelmente, que teremos que ter nova crise energética para vermos valorizado o carvão do Rio Grande do Sul. Sem dúvida alguma, o custo de produção da termoeletrica é cerca de três vezes maior do que importar energia de Itaipu ou do sistema ELETROSUL, que gera um problema momentâneo de não-utilização plena. É reconhecido, por outro lado, que o Rio Grande do Sul não teve, ao longo do tempo, condições de montar esse projeto de Candiota, pela dimensão dele, gastando US\$ 2 milhões. Aumentou-se o prazo de carência na fase da amortização, sem sequer a usina estar em funcionamento, a máquina ainda está depositada na França. Quer dizer: esses atrasos no cronograma, sem a ge-

ração de receita, comprometeram a dívida. É um projeto dimensionado bem além da capacidade do Estado. A situação, de certa forma, é semelhante ao programa nuclear, Angra 1, Angra 2 e Angra 3.

IE - Secretário, falando no "Relatório Sayad", na sua opinião, ele trouxe alguma contribuição nova para entender o setor público estadual?

JP - Penso que trouxe sim. Algumas de certa forma ridículas, como é o caso da sugestão para que se colocasse no ativo da CINTEA o valor patrimonial das estradas feitas, para eliminar o seu "deficit". Outras são sugestões específicas, no que diz respeito à reforma administrativa, no que diz respeito ao próprio reconhecimento de que havia um excesso de incentivos fiscais desordenados para os próprios setores empresariais. O trabalho encomendado pelos empresários teve até uma certa qualidade nesse particular. Eu penso que o "Relatório Sayad" tem que ser examinado a partir daquilo que nós teríamos de pontos em comum, para se avançar nesse sentido; é a avaliação, à distância, do setor público do Rio Grande do Sul e todo o seu aspecto histórico e político da sua formação, uma avaliação fria à distância.

IE - Esse relatório ainda sugere, entre as suas recomendações, que o Orçamento estadual passe para a área do Planejamento. O que o senhor pensa a respeito?

JP - Essa questão é uma questão que nem a própria teoria conseguiu resolver a nível da discussão acadêmica sobre a Secretaria do Planejamento, como órgão de assessoria e, de outro lado, como órgão executor. Em qualquer caso, no mundo há situações diferenciadas, o Orçamento ligado à Fazenda ou ao Planejamento. Isto ocorre, também, de forma itinerante a nível do Governo Federal e ocorre a nível de outros estados. A meu ver, o fundamental é o seguinte: tem que se ter planejamento. Não pode o Orçamento estar ali, aquela confusão do dia-a-dia servir para acobertar um planejamento que não existia e não existiu no passado, enquanto que estando no planejamento parece que existia. Não. Acho boa a solução encontrada para o Rio Grande do Sul, que é de que o Planejamento detenha as funções de programação pública, uma vez que ele tem essas funções, pois ele participa de uma comissão de programação financeira, onde se decide a locação de seus recursos. Que isto seja feito de maneira integrada; e não é a questão de uma meia dúzia de pessoas se deslocando de um local para outro, pois isto poderia servir de cortina de fumaça. A mim parece que o caminho da integração seria muito mais conveniente e com muito mais resultados, mais integrado sim, pela Comissão de Programação Financeira, da qual o planejamento tem que participar obrigatoriamente nas funções de longo prazo, na sua atuação na programação do setor público.

IE - Como é que fica a questão do refinanciamento da dívida do Estado com a extinção do BRDE?

JP - A situação remanescente da dívida do BRDE, na sua maior expressão, se refere à dívida das estatais. Da dívida do Tesouro, boa parte foi amortizada e o resto seria equacionado num prazo curto. Então eu acho que não há por que se misturar a situação traumática da extinção do BRDE com o refinanciamento da dívida. As coisas não precisariam ter conexão, poderiam ser resolvidas independentemente uma da outra, isso tem que ficar claro. É importante também registrar que esta expressão maior das dívidas se refere às dívidas das estatais junto ao BRDE e, de certa forma, o Tesouro, então, fará um saneamento de todas as estatais, limpando essas dívidas, assumindo para si. O Tesouro, então, terá esses novos encargos, como que tentando começar de novo esse Estado do Rio Grande do Sul. O exemplo típico é o da CINTEA, que contabilizou uma dívida de NCz\$ 70 milhões para o BRDE, em fevereiro, para um patrimônio de apenas US\$ 3,5 milhões. O Estado terá que dar para a CINTEA um aumento de capital, para ela pagar a dívida com o BRDE, e refinanciá-la nesse prazo que se está negociando. O mesmo exemplo vale para as demais companhias; a CEEE, DAER, CESA, CRM e CRT são o grosso dessas dívidas. Nós estamos processando, na verdade, um saneamento das estatais do Rio Grande do Sul via aumento de capital e encampação da dívida.

IE - A respeito da fusão BRDE e BADESUL, o que há de concreto?

JP - Muitos têm me colocado esta questão. Em primeiro lugar, o economista não deve se imiscuir na questão jurídica; o termo fusão está sendo discutido juridicamente. O que há de mais importante é a decisão do Governo de criar um banco que represente uma soma dos dois. Pensamos num banco de US\$ 100 milhões que possa ter uma alavancagem de US\$ 1,5 bilhão para bancar o financiamento do setor produtivo. Pensando num banco que parta limpo das dívidas recebidas do setor público, pensamos num banco, então, ágil com capacidade de alavancagem à altura do que o Rio Grande do Sul precisa. Esta é a decisão firme de sair desse processo com uma situação extremamente fortalecida para o interesse e desenvolvimento econômico do Estado.