



**Reduzir rapidamente o gigantesco déficit público,
sem paralisar completamente obras como Tucuruí, Itaipu ou o Programa
Grande Carajás — um dilema que o Brasil venceu**

Ajuste econômico abre caminhos

Desde domingo passado, a série "Brasil — novas perspectivas" vem analisando o desempenho da economia nacional nos últimos cinco anos. O objetivo é estabelecer o nível de impacto que as duas crises do petróleo (1973 e 1979) tiveram sobre a estrutura produtiva do país e radiografar os resultados colhidos com o programa de ajuste que foi desenvolvido durante o governo do presidente Figueiredo. Já foi possível constatar o fortalecimento brasileiro no setor de energia, onde a vulnerabilidade da matriz energética foi sensivelmente reduzida. A agricultura foi outro setor que se ajustou aos novos tempos e encontrou espaço e apoio para expandir-se. O desempenho das exportações, por outro lado, pode ser considerado excepcional, com o registro de um superávit acumulado de quase 20 bilhões de dólares na balança comercial, para os anos de 83 e 84.

O programa de ajuste da economia brasileira a um novo quadro mundial, vale recordar, contemplava exatamente a superação de desafios como o reequilíbrio das contas externas, o aumento da produção interna de energia, a reestruturação do sistema produtivo para que o crescimento do produto não colidisse com a administração do balanço de pagamentos e, finalmente, a contenção do déficit público e redução da presença do Estado no conjunto das atividades produtivas. A redução dos gastos públicos era a última etapa de um processo que abre caminho para que se enfrente, afinal, o problema da inflação. Essa tarefa, a redução do déficit público, acaba de ser cumprida. E de quebra, cuidou o país de aperfeiçoar sua estrutura tributária, para que de maneira crescente, os cidadãos contribuam para o esforço do desenvolvimento de acordo com suas possibilidades. Um esforço de desenvolvimento, aliás, que arrisca produzir uma verdadeira ironia histórica: a ironia de se identificar o governo Figueiredo com a crise econômica, ao tempo em que esse mesmo governo inaugurou algumas das maiores obras que o país já construiu.

Quando o governo federal fechou suas contas no final de 1982, constatou que o setor público brasileiro tinha um déficit de nada menos que 6,6% do produto nacional. E exatamente 3,5% desse buraco era de responsabilidade das empresas estatais, um conjunto de nada menos que 521 órgãos, quando o presidente Figueiredo tomou posse. Esse déficit funcionava como poderoso estimulante para a inflação e para o aumento da taxa interna de juros. O ministro do Planejamento, no entanto, não concordava com a enxurrada de críticas que caiu sobre as empresas públicas nos últimos anos, em função desse quadro. "Na minha opinião — explica Delfim — há uma certa injustiça nesta crítica; as estatais receberam uma missão, mas o que elas não receberam foram os meios de realizar os projetos". Segundo o ministro Delfim Netto, "as empresas estatais receberam um programa que estava muito acima da capacidade interna de poupança deste país e foram designadas para executar o programa, de uma forma ou de outra, do que decorreram pressões inflacionárias visíveis, com elevação na taxa de juros e assim por diante".

Quando o mundo sofreu o primeiro choque do petróleo, em 1973, o Brasil precisou tomar uma decisão. Ou transmitia rapidamente (a partir de 1974, com um novo governo) para a economia os efeitos da crise internacional ou tentava continuar um esforço de desenvolvimento e modernização da estrutura de produção, ainda que em níveis mais modestos que na época do chamado "milagre". A primeira alternativa implicava em grandes custos sociais para o ajuste traumático, na medida em que arriscava estagnar diversos setores e gerar um violento desemprego generalizado. A segunda opção — que afinal foi escolhida — implicava em manter elevados déficits em transações correntes no balanço de pagamentos e uma expansão da dívida externa, tudo isso para financiar grandes projetos de expansão e modernização da economia, aproveitando as condições favoráveis dos mercados financeiros internacionais (havia abundância de capitais).

A partir dessa alternativa, deslançou-se uma série de programas de investimentos nos setores de bens de capital, de insumos básicos e de energia, "visando não só manter a economia ativa e prevenir a importação de recessão externa, como também buscando o reforço do balanço de pagamentos através de projetos capazes de gerar exportações ou substituir importações", recorda o ministro Ernane Galvêas, da Fazenda.

Estimativas oficiais indicam

que o País poderá ter investido, entre 1974 e 1982, cerca de 70 bilhões de dólares na construção de hidrelétricas, substituição e racionalização de combustíveis (álcool, carvão mineral e melhoria do sistema de transporte), além de outros programas de investimentos estratégicos. O que faltou em termos de poupança interna foi complementado com os capitais externos. Esse ciclo, no entanto, foi interrompido a partir de 1982, com a recessão econômica mundial e a brutal elevação das taxas de juros externas.

O programa de ajuste, a partir de então, estabeleceu entre suas missões a redução desse déficit público gerado por todo esse esforço de manutenção da economia em atividade. Já em 83, o déficit operacional estava reduzido a menos da metade — 2,7% como meta e 2,6% como realização. E para este ano projetou-se praticamente o equilíbrio de todo o setor governo, na medida em que a estimativa inicial de déficit situava-se em apenas 0,3%. O ministro Delfim Netto, inclusive, acredita que "o presidente Figueiredo entregará o governo com o setor público em equilíbrio".

Desestatização

Em função dos vários e grandes projetos em fase de conclusão pelas empresas públicas, foi preciso administrar a contenção do déficit de modo a provocar o menor tumulto possível nessas obras. Daí a opção feita, no sentido de comprimir as despesas exatamente na administração central do governo federal. E o próprio Delfim que explica:

"Nós viemos de um déficit equivalente a 12% do produto para um superávit de 0,8%, na administração central, que teve de ser comprimida para que fosse possível terminar os projetos a cargo das estatais, cujo ajuste veio de 3,5% para 1,3%, este ano". E dentro desse esforço, acrescenta o ministro, o governo também se empenhou em reduzir o tamanho do setor público. Começou, a partir daí, o trabalho de desestatização.

No início do atual governo, o País tinha 521 empresas estatais, dos mais variados tipos. Outras quatro empresas foram criadas, ao mesmo tempo em que 151 eram eliminadas: 19 empresas foram absorvidas ou incorporadas por outras empresas, 14 foram extintas, cinco foram fundidas, 18 foram privatizadas e outras 68 estão em processo de extinção. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Brasil venderam a participação acionária que tinham em 50 empresas. E ao todo, o País ainda conta com mais de 350 empresas, sendo que muitas delas

efetivamente, desenvolvem atividades próprias do setor público.

A partir de 1983, a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest) passou a dividir o universo das empresas estatais em cinco conjuntos bem definidos: empresas do setor produtivo estatal (total de 234), que produzem bens e serviços em setores de insumos básicos, como a Petrobrás, Eletrobrás, Siderbrás, ou de telecomunicações (Telebrás), transportes (Portobrás, Lloyd, Rede Ferroviária) e outros; entidades típicas de governo, que são as 190 instituições regidas pela Lei 4.320/64 (órgãos autônomos, autarquias e fundações) e que exercem atividades típicas de governo (educação, saúde, fiscalização, etc); previdência social (são as sete entidades que compõem o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social); bancos oficiais federais, em número de 14; e as empresas concessionárias, num total de 26, que operam no setor de energia elétrica por autorização do governo federal.

Justiça tributária

Mas, no ajuste do setor público brasileiro houve um outro fato importante, além da contenção do déficit e do início de um efetivo processo de desestatização da economia. De forma prática e concreta, começou um esforço para elevar o nível da justiça tributária, aumentando a participação do imposto de renda no bolo total da arrecadação de tributos com que financiar os programas de governo. Por definição, o imposto direto é mais justo que o indireto. No caso do imposto de renda, se o tributo for bastante progressivo, aí então, os princípios de justiça e equidade social estarão sendo atendidos de forma crescente. Isso porque a progressividade do imposto de renda significa que cada cidadão e empresa estarão contribuindo na medida efetiva dos seus ganhos e lucros.

No Brasil, o imposto de renda representava, em 1973, menos de 29% da receita federal. Hoje, no entanto, a receita do imposto de renda representa nada menos que 55% da arrecadação da União. Isso quer dizer que mais da metade do dinheiro que o governo levanta para financiar obras e prestar serviços, vem da tributação direta de pessoas e empresas — e não mais como resultado de impostos indiretos, como por exemplo o IPI (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias), onde ricos e pobres pagam a mesma coisa, em cada unidade de produto.

E o ministro do Planejamento chama a atenção para uma mudança "na esfera tributária, tão importante quanto aquela ocorrida no setor da produção nacional de petróleo". Hoje, 80% do que o imposto de renda arrecada vem da taxa do capital, ou seja, vem do lucro das empresas, dos ganhos de capital, de todas as formas de rendimentos financeiros. "E só os 20% restantes dessa receita correspondem à tributação dos rendimentos do trabalho", destaca Delfim.

As mudanças introduzidas no imposto de renda ainda permitem uma outra constatação importante: o espectro dos contribuintes por classe de renda também ganhou maior equidade social, pois os 20% dos contribuintes mais ricos, participam com 80% de todo o imposto recolhido. E no caso específico dos bancos, que até alguns anos atrás eram tidos como os maiores beneficiários da estrutura tributária de então, as alterações não foram menos expressivas: a participação do imposto de renda sobre os ganhos financeiros subiu de 0,02%, em 1983, para 12,81% já este ano.

O processo de ajuste dos últimos anos, conclui Delfim Netto, permitiu "o equilíbrio, reduzindo-se as despesas e introduzindo-se um pouco mais de justiça na forma de tributação; hoje há muito mais justiça na forma pela qual a sociedade consegue os recursos que financiam as atividades do setor público — e essa também é uma mudança importante, porque se trata de uma alteração estrutural".