



# NECAT

Núcleo de Estudos de Economia Catarinense

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**

**016/2016**

**ANÁLISE DA POLÍTICA ECONÔMICA DO  
GOVERNO INTERINO**

Lauro Francisco Mattei



# ANÁLISE DA POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO INTERINO<sup>1</sup>

Lauro Mattei<sup>2</sup>

## INTRODUÇÃO

Após a aprovação do Impeachment da presidente Dilma Roussef, tomou posse como presidente interino do país, no dia 12.05.2016, o senhor Michel Temer, que ocupava o cargo de vice-presidente da república. Na semana seguinte a esta posse, desenhou-se o perfil da política econômica para o país, bem como a equipe responsável pela sua condução, sob o comando do Ministério da Fazenda. Para tal cargo foi indicado o senhor Henrique Meirelles, que havia sido presidente do Banco Central durante os governos Lula I e II (2003-2010)<sup>3</sup>.

Assim, visando conter os gastos públicos e estimular o crescimento econômico, foi lançado no dia 24.5.2016 um conjunto de medidas que mudam o percurso da política econômica que vinha sendo seguida até então, tendo como mote o controle do “rombo das contas públicas”.

Neste sentido, este texto apresentará as principais medidas adotadas, seus objetivos gerais e as principais consequências para o conjunto da população, bem como finalizará com algumas observações críticas em relação ao receituário econômico adotado, porém sem entrar na discussão da legitimidade política do atual governo.

## 1 – AS MEDIDAS ANUNCIADAS

### 1<sup>a</sup>) Redução da Meta Fiscal:

Como é do conhecimento de todos, desde o ano de 2014, quando o resultado primário<sup>4</sup> passou a ser negativo, que as contas do governo federal vêm apresentando

---

<sup>1</sup> - Artigo escrito nos dias 27 e 28.05.2016.

<sup>2</sup> Professor do curso de Graduação em Economia e do Programa de Pós-Graduação em Administração, ambos da UFSC. Coordenador do NECAT/UFSC e Pesquisador do OPPA/CPDA/UFRRJ. Email: l.mattei@ufsc.br

<sup>3</sup> De perfil econômico ortodoxo, defende menor intervenção do governo na economia e uma maior abertura com o comércio exterior. Em 2004, por sua exigência, o cargo de presidente do Banco Central passou a ter status de Ministro de Estado.

<sup>4</sup> O resultado primário é a diferença entre as receitas e despesas do Governo, excluindo-se os gastos com pagamentos de juros, especialmente da dívida pública. Saldos positivos, além de manter a confiança dos

problemas. Em grande medida, isso decorre, por um lado, do aumento dos gastos do setor público, especialmente para manter programas sociais, e, por outro, da queda sequencial das receitas do governo devido à recessão econômica que atingiu o país, a qual guarda importantes relações com o cenário de crise que ainda persiste na economia mundial e também relações diretas com a política econômica adotada entre os anos de 2011 e 2014<sup>5</sup>.

Para 2016 o governo Dilma projetava um resultado negativo da ordem de R\$ 96 bilhões. Por isso, ainda no mês de março tal governo encaminhou ao Congresso Nacional proposta de alteração das metas fiscais para o referido ano. Por razões puramente políticas, tal proposta ficou meses naquela casa sem qualquer definição.

Assim, o governo interino projetou um déficit de R\$ 170,5 bilhões para o ano de 2016, valor que está bastante superestimado, segundo Nelson Barbosa, ex-ministro da fazenda que acabou de deixar o cargo. Inflado ou não, o fato é que esta proposta foi enviada ao congresso no dia 23.05.16 e um dia depois, sem passar pela Comissão de Orçamento da Câmara Federal, foi aprovada por ampla maioria dos parlamentares na madrugada do dia 25.05.16 (quarta).

## **2ª) Estabelecimento de limites para o gasto público:**

Neste ponto, deve-se resgatar que a presidente afastada tinha enviada ao Congresso Nacional uma proposta de reforma fiscal, sendo que um dos principais pontos era a fixação de um teto constitucional para o gasto público. Desnecessário registrar que essa proposta, também por motivos políticos, sequer foi analisada pela casa legislativa.

A proposta apresentada pelo governo interino é praticamente idêntica. A diferença é que o atual governo define que este teto dos gastos incidirá sobre os recursos da educação e da saúde. A lógica é que o percentual de aumento dos gastos nestes setores em um determinado ano não poderá ser superior ao da inflação do ano anterior. A ideia é evitar que o crescimento das despesas do governo seja superior ao da inflação

---

agentes econômicos em relação à capacidade de pagamento do governo, atuam no sentido de evitar aumentos da taxa de juros e, conseqüentemente, elevações do nível inflacionário.

<sup>5</sup> - Neste período foram eliminados diversos impostos, especialmente para o setor industrial, com o objetivo de estimular os investimentos e a retomada do crescimento econômico. Estas medidas, todavia, não surtiram os efeitos esperados, fator determinante para o desequilíbrio das contas governamentais. Estima-se que somente em três anos (2012-2014) este mecanismo de “desoneração fiscal” provocou uma redução de 100 bilhões de reais nas arrecadações do governo.

e, com isso, as metas primárias não sejam cumpridas. Na prática, essa medida significa o congelamento dessas despesas em termos reais. Registre-se que esta medida, por alterar a ordem constitucional, precisa ser aprovada pelo Congresso Nacional.

### **3ª) Devolução de Recursos do BNDES:**

Sabe-se que parte importante da expansão recente do mercado doméstico ocorreu em função do aumento expressivo dos volumes de crédito, sendo decisivo neste processo o papel dos bancos públicos. Especificamente em relação ao BNDES, estima-se que durante o período expansivo da economia (governos Lula e Dilma) o Tesouro Nacional emprestou ao BNDES aproximadamente R\$ 480 bilhões, que os emprestava aos empresários para incentivar os investimentos e o crescimento econômico.

A proposta do governo interino é que o BNDES devolve R\$ 100 bilhões ao governo num prazo de 24 meses, sendo R\$ 30 bilhões imediatamente; R\$ 30 bilhões em um ano; e o restante no segundo ano. Segundo o governo, essa devolução seria utilizada para abater a dívida pública.

Para o Ministro da Fazenda, não será necessário aprovar nenhuma lei para que a devolução definida seja executada. Todavia, para muitos analistas permanece a dúvida em relação à Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não está claro se tal procedimento é de fato permitido legalmente.

### **4ª) Extinção do Fundo Soberano:**

Este fundo foi criado legalmente no ano de 2008 com as sobras do superávit primário, atingindo R\$ 14,25 bilhões. O objetivo era expandi-lo com recursos advindos do Pré-Sal. Todavia, no momento seu saldo era de R\$ 2,4 bilhões. A proposta do governo foi extinguir esse fundo, sendo que parte dos recursos serão utilizados para pagamentos de títulos públicos e parte aplicados em papeis do Banco do Brasil. Novamente o governo atual afirma não ser necessária nenhuma lei para se fazer essa devolução e que o resgate das cotas nos próximos anos será feito à medida que as condições de mercado assim o permitirem.

### **5ª) Mudanças nas regras do pré-sal:**

Sabemos que a descoberta do pré-sal é de grande relevância para o país, especialmente em termos de sua autonomia em relação a uma das commodities mais preciosas do mundo: o petróleo. Por isso, logo após sua descoberta ocorreram tantos embates políticos, em termos de sua regulamentação. Registre-se que foi durante o governo Dilma que a exploração desse setor foi regulamentada, ficando definida a vinculação dos royalties do petróleo e do fundo social do pré-sal ao financiamento do sistema de educação pública do país.

Este assunto voltou ao cenário político recentemente, após a aprovação no Senado Federal do projeto apresentado pelo senador José Serra (PSDB-SP), atual ministro das relações exteriores do governo interino. Tal projeto, que ainda precisa ser analisado e votado pela Câmara dos Deputados, retira da Petrobras a exclusividade das atividades do pré-sal e acaba com a obrigação da empresa estatal de participar com pelo menos 30% dos investimentos em todos os consórcios de exploração dessa camada.

O governo interino se comprometeu com essa proposta e irá trabalhar pela sua aprovação na Câmara Federal, o que na prática poderá significar um processo de privatização, ou seja, de entrega do pré-sal ao capital estrangeiro em um momento de queda dos preços do petróleo no mercado internacional.

### **6ª) Suspensão de novos subsídios:**

O governo interino não pretende aumentar o volume de subsídios concedidos, especialmente em termos de incentivos fiscais. Assim, o valor total de um ano em cada ministério será o teto para o ano seguinte, podendo mudar apenas a aplicação. Por exemplo, se um determinado ministério tem programas de subsídios da ordem de R\$ 1 bilhão no ano de 2016, ele poderá alterar o alvo dos incentivos no ano seguinte, porém sem mudar o teto. Para o ministro Meirelles, essas alocações serão feitas de acordo com as prioridades demandadas pelo Congresso Nacional e pela sociedade.

## **2 – MEDIDAS JÁ DISCUTIDAS, PORÉM NÃO ANUNCIADAS**

Além do pacote de medidas já anunciadas no dia 24.5.2016, também foram comentadas e divulgadas diversas medidas que estão sendo estudadas em diversos

órgãos governamentais. Dentre estas, destacamos algumas por entendermos que as mesmas serão encaminhadas, caso o governo interino venha a se tornar permanente.

#### **a)Aumento de impostos:**

No seu discurso de posse, o ministro da fazenda afirmou que o Brasil tem muitos impostos e que sua meta era diminuir o nível de tributação, visando diminuir o nível da dívida pública. Portanto, aumento de impostos só ocorreria em último caso, sem explicitar qual seria este “último caso”.

Embora não explicitamente, é de se supor que o ministro se referia à proposta de recriação da CPMF, já enviada pela presidente afastada e que aguarda manifestação dos senhores deputados. Esta argumentação parece ter procedência, uma vez que o governo em momento algum sinalizou que iria retirar esta proposição que se encontra em debate na Câmara Federal.

#### **b)Reforma da previdência social:**

Este tema foi um dos primeiros a fazer parte da agenda econômica do governo interino, sendo que na reestruturação administrativa a previdência passou a integrar a estrutura do Ministério da Fazenda. Segundo o governo, a intenção é promover uma reforma a partir de um debate com a sociedade, em especial com as organizações sindicais que estão apoiando o projeto do atual governo, conforme ficou explícito na primeira reunião realizada com centrais sindicais que apoiaram o processo de impeachment da presidente Dilma.

Segundo o ministro da fazenda, é necessário conter o aumento do déficit do INSS. Para tanto, ele não vê outra saída senão aumentar a idade mínima para as aposentadorias no país.

#### **c)Reforma trabalhista**

Este assunto também já foi discutido e até mesmo divulgado por alguns integrantes do governo interino. Embora não se saiba ainda o que se pretende alterar, está certo que a lógica dessas possíveis mudanças seguirá os preceitos neoliberais dos anos de 1990 assentados no ideário da flexibilização das leis trabalhistas. Neste caso, alertamos que o desastre social das reformas daquela época (aumento da informalização,

redução de direitos trabalhistas, redução dos salários, etc.) já está totalmente documentado, em especial pela Organização Internacional do Trabalho (OIT).

### **3 – CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Nesta seção, serão apresentadas algumas considerações sobre as medidas já anunciadas, além de se discutir as perspectivas frente ao receituário econômico adotado pelo governo interino. Esse percurso será feito a partir das medidas anteriormente comentadas, correlacionando-as com questões mais gerais que poderão afetar o conjunto da sociedade.

O primeiro aspecto diz respeito ao desequilíbrio das contas públicas, que têm apresentado déficits fiscais seguidos nos últimos anos. Obviamente que essa deterioração está relacionada aos programas de isenções tributárias já comentados anteriormente e ao cenário macroeconômico internacional que continua instável desde a crise de 2008. Mas não podemos deixar de mencionar os efeitos negativos da crise político-institucional que afeta o país desde o fim do processo eleitoral de 2014. Sem uma base de apoio confiável no Congresso Nacional, o governo Dilma viu suas propostas serem boicotadas pela oposição, paralelamente a queda exponencial das receitas em função das taxas negativas de crescimento do PIB. Neste cenário pessimista, os investimentos caíram, a dívida pública cresceu e o processo inflacionário ganhou novo fôlego. A consequência geral foi a instalação do clima de desconfiança na economia brasileira, situação que se agravou ainda mais quando o país perdeu o chamado “grau de investimento”, procedimento recomendado pelas agências que definem a classificação de risco de cada país.

Para o ano de 2016 inicialmente havia sido aprovado um déficit da ordem de R\$ 31 bilhões. Diante do agravamento da situação macroeconômica, o governo propôs uma elevação desse déficit para R\$ 96 bilhões. Todavia a Câmara dos Deputados sequer chegou a considerar tal proposta, uma vez que a prioridade daquela casa era a aprovação do impeachment da presidente. Isso ficou patente logo após o afastamento temporário do governo Dilma, uma vez que o déficit proposto pelo governo interino foi aprovado a

toque de caixa pela nova base governista no Congresso Nacional<sup>6</sup>, sem qualquer debate nas respectivas comissões, como é de praxe neste assunto. Com um déficit superestimado, conforme dados do ex-ministro da fazenda Nelson Barbosa, um dos objetivos do governo interino, visando ganhar credibilidade junto à sociedade, é mostrar que agora as contas públicas estão sendo controlados, ao mesmo tempo em que um déficit menor do que foi aprovado permitiria ao governo ampliar gastos em áreas problemáticas, cujos cortes repercutiriam negativamente sobre a própria imagem do governo.

O tema da fixação de um teto para os gastos públicos, com ênfase na limitação dos gastos com saúde e educação, contém diversos aspectos que não foram explicitados adequadamente. Em primeiro lugar, aparentemente o governo abandonou a ideia de metas fiscais e, sem metas, a poupança do governo deverá depender de fatores flutuantes. Considerando-se a nova regra adotada, o orçamento da União hoje seria praticamente a metade do orçamento entre 2006 e 2015, ou seja, os atuais R\$1,16 trilhões, pela regra adotada pelo governo interino, não passariam de R\$ 600 bilhões. É importante destacar, ainda, que o governo afirmou que, em função que o gasto público cresceu a 6% ao ano acima da inflação desde 1997, a meta é fazer este gasto cair para 1,5 ou 2 pontos do PIB. Todavia, registre-se que o déficit atual já é de 1,34% do PIB e que a política de equilíbrio fiscal do governo Dilma (proposta de reforma fiscal com teto de gasto muito semelhante ao agora apresentado) foi claramente boicotada nos últimos períodos pela Câmara dos Deputados. Por fim, deve-se mencionar que até o ano de 2014 o governo anunciava a meta fiscal. A partir de agora o saldo das contas públicas dependerá da receita, que por sua vez dependerá do crescimento econômico do país. Como nos últimos doze meses a receita ficou quase 6% abaixo da inflação, é bastante provável que o governo terá de utilizar outros mecanismos para equilibrar tais contas, em se mantendo as baixas taxas de crescimento do PIB registradas nos dois últimos anos. Esta é uma das razões que explica o fato do Ministro da Fazenda afirmar que não está descartada a hipótese de aumentos dos impostos, mesmo que temporariamente.

---

<sup>6</sup> É de se registrar que um número expressivo de partidos (PMDB, PP, PR, PTB, PSD, etc.) que eram base do Governo Dilma, mas que a traíram no processo de Impeachment, agora já se soma ao PSDB, DEM, PPS e PSB, para apoiar o governo interino no Congresso Nacional. Na prática, isso significa a repetição das operações de compra e venda de lealdades, fenômeno que cada vez mais se desvincula da moralidade na política. Resta saber como essa base fisiológica irá se comportar diante de temas polêmicas que deverão ser votados brevemente.



Nesta direção, artigo de Oreiro<sup>7</sup> afirma que as despesas discricionárias foram substancialmente reduzidas na gestão Levy-Barbosa. Com isso, a única saída para o governo é a combinação de aumento de impostos e elevação das receitas. Para isso, o autor propõe que no lugar da CPMF seja reintroduzido o imposto de renda sobre e dividendos distribuídos<sup>8</sup>, o qual não teria nenhum impacto negativo sobre a competitividade industrial e ainda atuaria no sentido de aumentar a progressividade da distribuição pessoal da renda. Além disso, esse autor diz que congelar os gastos em termos reais e colocar isso na Constituição inviabilizaria a adoção de políticas fiscais anticíclicas. Decorre daí sua conclusão de que as medidas anunciadas pelo governo interino em 24.5.2016 não conseguirão reduzir o déficit em 2016, porque além de não proporcionar receitas extras ao governo, elas em nada contribuem para a retomada do crescimento econômico.

Da mesma forma, Otaviano Canuto – Diretor Executivo para o Brasil do Fundo Monetário Internacional (FMI) - afirma que a criação de novos impostos não significaria uma expansão da carga tributária, mas apenas uma recomposição, o que viria na mesma direção da proposta de Oreiro.

Quanto à devolução, por parte do BNDES, dos recursos emprestados pelo Tesouro Nacional, duas são as justificativas dadas pelo governo interino: a) o pagamento antecipado do BNDES ao Tesouro Nacional não afetará a capacidade do banco de financiar a infraestrutura ou concessões porque os recursos estavam ociosos; b) essa medida irá reduzir a dívida líquida do governo federal.

Frente a essas afirmações, em seu blog o professor Fernando Nogueira da Costa, do Instituto de Economia da Unicamp, apresenta duas contra-argumentações:

1ª) Com relação ao item (a), ele afirma que dinheiro ocioso aplicado em tesouraria propicia ganhos que depois são transferidos para o Tesouro Nacional sob a forma de dividendos, para cobrir a perda com subsídios;

2ª) Com relação ao item (b), Nogueira da Costa afirma que é o crescimento do PIB, estimulado pelos empréstimos do BNDES, que poderia proporcionar uma redução muito mais eficaz da relação dívida/PIB.

---

<sup>7</sup> - José Luis Oreiro, “O ajuste fiscal possível”, Diário do comércio e Indústria, 27.05.2016.

<sup>8</sup> - Tal imposto foi extinto pelo governo FHC em 1995.

Além disso, esse autor afirma que qualquer pagamento antecipado de empréstimo é uma forma de antecipar receita, operação que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo ele, se essa ideia do BNDES devolver R\$ 100 bilhões não é uma “pedalada fiscal” – empréstimo de banco público ao governo controlador – que justificou o impeachment da presidente Dilma, o que seria então essa medida? Eis mais uma questão econômica para o debate político!

Finalmente, a proposta de alterar a regulamentação do pré-sal nada mais é que uma tentativa de fazer valer a crença neoliberal da década de 1990, a qual muito bem se encaixa no perfil do novo Ministro da Fazenda e no próprio programa do PMDB apresentado no final do ano de 2015.

Ainda que um conjunto de pontos sobre as medidas adotadas precise ser mais bem explicitado, já é possível observar que essas medidas deverão promover um arrocho social, com influências extremamente negativas para as camadas mais pobres da população. Além disso, é possível se afirmar também que o discurso do presidente interino de “pacificação do país” não guarda nenhuma relação com a política econômica adotada. Ao contrário, esse pacote tem alto potencial de estimular conflitos, dada as perdas que serão imputadas aos do “andar de baixo”, já que para os do “andar de cima” nada se acenou.