

## Depois do Bolsa Família, governo quer recompor orçamento do BPC

Por Fabio Graner e Edna Simão  
| De Brasília



O presidente Michel Temer: ordem para o Planejamento buscar uma solução.

Depois da confusão gerada pela decisão de vincular metade dos recursos do Bolsa Família ao pedido de crédito extraordinário a ser feito para o Congresso Nacional no ano que vem, o governo também estuda como retirar a vinculação definida para R\$ 30 bilhões em despesas do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

O BPC é um benefício mensal para idosos com 65 anos ou mais e pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para o trabalho, com renda per capita familiar inferior a um quarto do salário mínimo. O programa tem em 2019 o dobro de recursos do emblemático Bolsa Família.

A opção inicial do governo por colocar parte desses programas sociais como vinculada à aprovação de crédito extraordinário estava

relacionada à leitura na área econômica de que nenhum congressista se colocaria contra aprovar recursos para esses programas. Seria um jeito de acelerar e facilitar a aprovação da matéria pelo próximo governo.

Mas a notícia gerou uma reação forte do Ministério do Desenvolvimento Social, que viu na vinculação uma possibilidade de o programa sofrer cortes e levou o tema ao presidente Michel Temer. Este determinou ao Ministério do Planejamento a busca de uma solução que retirasse o programa dessa condição.

Além de determinar a recomposição do Bolsa Família em 2019, Temer solicitou ao ministro Esteves Colnago o mesmo tratamento para o BPC, que está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) e tem um impacto fiscal ainda maior. O objetivo da medida é reduzir o risco de uma possível leitura de que o atual governo estaria reduzindo recursos para áreas sociais.

O problema é que agora o governo precisa descobrir como tapar um buraco de R\$ 45 bilhões em despesas que não têm fonte de recursos para bancá-las, devido ao déficit fiscal. A despesa com pessoal está sendo considerada como substituta, mas na prática isso significará apenas uma mudança de

polêmica. Nesse sentido, vale lembrar que os servidores públicos são uma categoria bastante barulhenta em termos políticos.

Em tese, haveria a alternativa de colocar a vinculação com as despesas discricionárias, como custeio e os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O problema para a área econômica, nesse caso, é que esse tipo de gasto é muito pulverizado, dependente de contratos, que não poderiam ser assinados por tempos mais longos e, por isso, acabariam ficando mais caros ou inviabilizados.

A alternativa de ampliar a vinculação da despesa previdenciária ao crédito extraordinário foi avaliada, mas legalmente não é possível porque parte desse gasto tem fonte própria de recursos.

Os gastos do BPC neste ano serão de cerca de R\$ 55 bilhões, e a estimativa de necessidade de orçamento para 2019 é de R\$ 60 bilhões, o dobro do Bolsa Família. "No BPC, a insegurança na transição de governo é praticamente inexistente pois se trata de despesa obrigatória - não há, portanto, como reduzir o orçamento -, todo o valor necessário terá de ser alocado", explicou uma fonte do governo ao Valor.





Segundo esse técnico, o BPC tem uma situação diferente da do Bolsa Família, cujo orçamento é discricionário e, por isso, a importância de reverter medida que condiciona R\$ 15 bilhões dos R\$ 30 bilhões para bancar o benefício a aprovação de crédito. O entendimento é de que é necessário modificar a proposta orçamentária para prever o orçamento integral do Bolsa Família para assegurar os recursos necessários para 2019, sem qualquer corte ou risco, no mesmo nível de 2018.

Mas, segundo a avaliação dessa mesma fonte, o nível de dificuldade para condicionar outras despesas à aprovação de crédito, retirando o Bolsa Família e o BPC, é o mesmo neste momento. "A questão é de onde retirar os recursos. O presidente Temer quer resolver os dois, mas determinou solução imediata para o Bolsa. O Planejamento ficou de identificar fonte também para o BPC", disse. "O BPC tendo orçamento para 6 meses em 2019 não representa risco de corte pois dará tempo de suplementar caso não consiga resolver agora", complementou.

## Eleito terá de aprovar no Congresso crédito de R\$ 258 bi para 'regra de ouro'

Por Edna Simão | De Brasília

O próximo presidente da República terá que aprovar o crédito de R\$ 258,2 bilhões no primeiro semestre para cumprir a chamada "regra de ouro" das contas públicas em 2019, independentemente do valor do lucro do Banco Central (BC) que será transferido deste ano para o próximo.

Dentro do governo, alguns técnicos em orçamento acreditavam que o montante do crédito para pagamento de despesas como aposentadoria, solicitado na proposta de Lei Orçamentária Anual (LOA) para 2019, poderia ser inferior devido à sobra de recursos de 2018 que será repassada a 2019.

"A proposta de Orçamento tem déficit de R\$ 258,2 bilhões que eu tenho que emitir título para bancar as despesas. E esse valor é condicionado a aprovação de crédito pelo Congresso. Essa foi a regra que foi construída", explicou um técnico da equipe econômica, acrescentando que essa foi a saída de transição até que o próximo governo encaminhe o assunto.

A regra de ouro impede o governo de emitir dívida para financiar despesas correntes. Para poder emitir dívida e cobrir o déficit orçamentário, será preciso a

aprovação do crédito por maioria absoluta do Congresso Nacional. Essa foi a contrapartida exigida por deputados e senadores para que o próximo presidente da República não assumisse o cargo já cometendo crime de responsabilidade fiscal.

"Pelo artigo 21 [da LDO de 2019, que permite alocar despesas condicionadas à aprovação de crédito], eu tenho de qualquer maneira, independentemente de ter superávit financeiro superior a R\$ 258 bilhões, aprovar crédito para pagar despesa", disse um técnico.

Segundo essa fonte, o resultado do BC será contabilizado nas contas públicas no ano que vem como superávit financeiro e, portanto, utilizado para redução de dívida, e não para pagar despesa corrente. No primeiro semestre, o BC teve lucro de R\$ 165,9 bilhões.

"A lei orçamentária não prevê receitas para o exercício seguinte que são arrecadadas neste exercício. É uma impossibilidade formal de eu colocar o lucro do BC [na PLOA de 2019], que arrecadei neste ano para o ano que vem", explicou um técnico do governo.

"Não posso considerar com a expectativa de superávit quando estou fazendo o Orçamento", acrescentou outro especialista sobre o assunto. Mas o lucro do Banco

Central contribui para redução de emissão de título para custear outras despesas que não sejam correntes, ajudando desta forma para o cumprimento da regra de ouro.

Inicialmente, a proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo ao Congresso previa que o pagamento de R\$ 258,2 bilhões em despesas estaria condicionado à aprovação de crédito como são os casos de aposentadoria, Benefício de Prestação Continuada (BPC, auxílio a idosos de baixa renda e a pessoas com deficiência) e até Bolsa Família. Mas o projeto deve ser ajustado para prever que o orçamento integral de R\$ 30 bilhões do Bolsa Família será incluído, conforme antecipado pelo Valor.

Na proposta original, R\$ 15 bilhões do total estavam atrelados à aprovação do crédito. O Ministério do Planejamento estuda como compensar isso. Mas o ministro Esteves Colnago já sinalizou a possibilidade de condicionar parte da folha de pagamento do funcionalismo à aprovação de crédito.

Para fazer a mudança, uma saída é o envio de uma mensagem modificativa ao Congresso Nacional até o início das discussões na Comissão Mista de Orçamento (CMO).

## 2019 (VII) - As concessões

*Por Fabio Giambiagi*

Hoje entrego o sétimo artigo com propostas para o governo a ser empossado em janeiro. Em 1984, quando comecei a trabalhar, a década de 1950 parecia ter ocorrido na semana anterior. O setor siderúrgico no Brasil era considerado "estratégico", em função dos ecos da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), quando o Estado ser "dono" do aço era visto como essencial diante da possibilidade de algum tipo de conflito bélico. Hoje, 34 anos depois, essas questões parecem expressões da época das cavernas.

Por essas transformações, coisas que eram vistas como politicamente impossíveis começam a ganhar espaço no debate. Mesmo assim, as resistências são consideráveis. Nunca se deve subestimar as forças do atraso. Por isso, é muito importante que quem vier a ser eleito em outubro assuma a bandeira de um intenso e vasto programa de concessões na infraestrutura.

Ter o lastro de poder dizer que esse ponto programático foi aprovado pelo eleitorado ajudará muito a enfrentar as forças contrárias à medida, que certamente aparecerão.

A razão da necessidade de um programa desse tipo está expressa no gráfico. Em 2003, o investimento do governo federal foi praticamente a zero. Depois disso, em um

contexto inicialmente de melhora da receita e, anos depois, de piora do déficit público, ele chegou a 1,3 % do PIB, mas após 2014 caiu muito e em 2019 poderá encolher mais ainda. Assumindo que a regra do teto do gasto foi a base para a recuperação da confiança dos mercados que permitiu a acomodação do dólar em 2017, a queda dos juros e o cenário benigno de inflação, seria bom considerar que o teto veio para ficar por algum tempo.

A recuperação do investimento público é, portanto, uma realidade muito difícil de alcançar no curto prazo. Como, ao mesmo tempo, há que aumentar o investimento da economia, urge identificar outras formas de fazê-lo.

*Cabe fortalecer o PPI e jogar o peso político do Executivo para que os programas de concessão avancem*

Nesse terreno, não há muito que inventar. O que cabe é fortalecer o Programa de Parcerias em Investimento (PPI) e jogar o peso político do Executivo para que os programas de concessão avancem nas diversas áreas. Nesse sentido, C. Frischak - a quem agradeço a colaboração na elaboração deste artigo -, J. Mourão e J. Noronha elaboraram para a Confederação

Nacional da Indústria (CNI) em 2017 um documento cujas linhas gerais deveriam constituir as bases do que vier a ser feito nesse campo em 2019. Resumidamente, as propostas dos autores, referentes aos principais modais e setores de infraestrutura, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

1- No setor de saneamento, vender a maior quantidade de empresas, formar consórcios municipais para viabilizar a privatização do serviço e aumentar a participação do setor privado;

2- No setor portuário, transferir as administrações portuárias ao setor privado, com escolha de um par de projetos-piloto para testar o modelo e posterior extensão a outras empresas visando a privatização das Cia. Docas;

3- No setor rodoviário, facilitar as condições para as concessões, com redução de exigências nas fases em que ainda não haverá demanda pelo uso de estradas que justifique grandes investimentos, privilegiando os esforços de manutenção e procurando atrair empresas de porte médio, em substituição às tradicionais, afetadas pelas investigações da Lava-Jato;

4- No setor ferroviário, estender os contratos de concessão com compromisso de novos investimentos e garantia de direito de passagem em





bases competitivas, permitindo maior integração entre as malhas e modais, além de avançar no programa de concessões e liquidar a Valec;

5- No setor aeroviário, privatizar a Infraero;

6- No setor elétrico, privatizar todas as distribuidoras em poder da Eletrobras e vender ativos de participação em usinas e linhas de transmissão; e

7- No setor de gás natural, vender as participações diretas e indiretas da Petrobras nas empresas distribuidoras de gás a uma gama variada de compradores e estimular a competição mediante uma regulação que permita o livre acesso à malha de dutos.

As privatizações e, por extensões, as concessões, têm sido atacadas

com o argumento de que elas representariam o "abandono" das preocupações do Estado em relação à oferta e à qualidade dos serviços públicos ao cidadão. Trata-se de uma visão distorcida da realidade. Como dizem, corretamente, os autores daquele documento, nesse processo cabe ao Estado "assegurar contratualmente e do ponto de vista regulatório que a provisão privada de serviços eminentemente públicos atenda ao interesse da população" e "atrair o setor privado para investir e provir esses serviços, evitando os extremos da expropriação regulatória, por um lado, e dos lucros de monopólio, por outro". Esse é o caminho que precisamos seguir.

Fabio Giambiagi é economista-chefe do BNDES e escreve mensalmente neste espaço. E-mail: [fgiambia@terra.com.br](mailto:fgiambia@terra.com.br).

## Às pressas

Governo adianta edital de leilão de R\$ 100 bi

MANOEL VENTURA

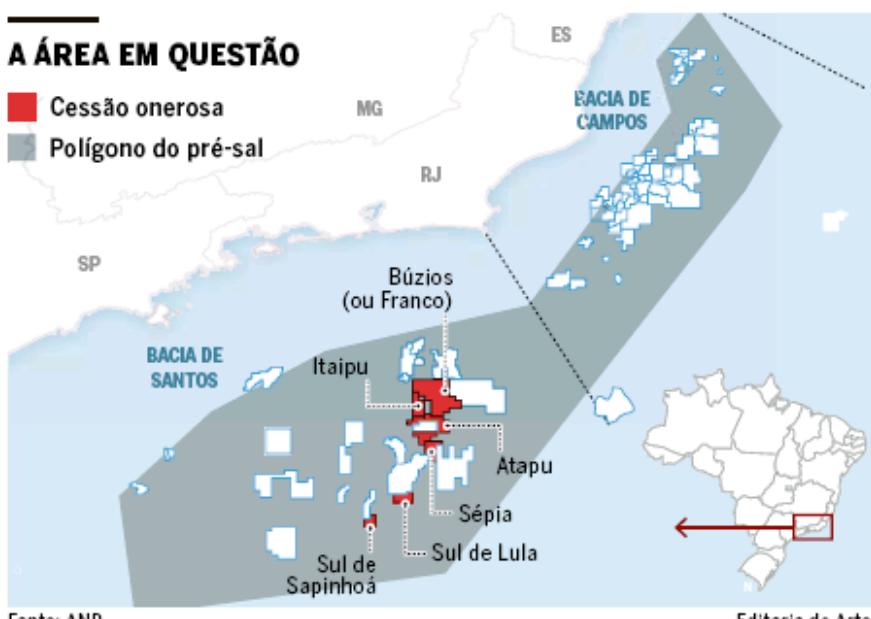
A fim de garantir uma arrecadação de até R\$ 100 bilhões já em 2019, o governo decidiu ontem se adiantar e encaminhar ao Tribunal de Contas da União (TCU) a proposta de edital para realizar um megaleilão de petróleo na camada pré-sal a partir de reservas excedentes em áreas da Bacia de Santos cedidas à Petrobras. A intenção, segundo o governo, é abrir caminho para que essa operação possa ser feita no primeiro semestre de 2019, já no mandato do novo presidente.

Enviar os documentos neste momento acelera o processo porque, a partir do próximo ano, o TCU irá exigir receber os dados de uma licitação com antecedência mínima de 150 dias da data da publicação do edital. Se o governo deixar para encaminhar as minutas em 2019, haveria o risco de o leilão só poder ser realizado em 2020, por causa do tempo de análise do tribunal. Isso adiaria a arrecadação do governo e os investimentos no setor de petróleo.

Num movimento pouco usual, os documentos serão enviados ao TCU sem números. Isso porque o governo ainda não chegou a um acordo com a Petrobras sobre a

### A ÁREA EM QUESTÃO

Cessão onerosa  
Polígono do pré-sal



Fonte: ANP

Editoria de Arte

revisão do contrato da chamada cessão onerosa, que se arrasta há mais de um ano. Por meio desse contrato, a estatal adquiriu, em 2010, o direito de explorar cinco bilhões de barris de petróleo numa área do pré-sal que fica na Bacia de Santos. Foi a maneira encontrada pelo governo para reforçar o capital da empresa para os investimentos na nova fronteira de exploração do setor.

O petróleo que será leiloado é o que excede essa cota adquirida pela Petrobras nessa área, mas isso depende de um acordo entre o governo e a estatal para revisar o contrato da cessão onerosa. A negociação é baseada na reavaliação, que já era prevista, das

seis áreas concedidas, que se mostraram com potencial bem maior do que o estimado em 2010. Além dos R\$ 100 bilhões que as empresas pagariam no leilão pelo direito de exploração, o governo estima que outros R\$ 50 bilhões por ano entrariam para os cofres públicos com royalties e participações especiais.

O governo diz que pretende assinar a revisão do contrato com a estatal ainda este ano, primeiro passo para a realização do leilão. As duas partes já acordaram que a Petrobras sairá da negociação com recursos a receber. Ontem, o secretário executivo do Ministério de Minas e Energia, Márcio Félix, disse que esse pagamento poderá ser feito em





dinheiro—parte da arrecadação com o leilão, portanto, irá para a estatal. Num primeiro momento, o governo avaliou que seria melhor pagar em petróleo. Mas, depois, concluiu que seria necessário abrir uma nova negociação apenas para converter os valores.

#### ‘PONTINHOS’

Félix ponderou que o acordo não pode ser feito de forma açodada e que a negociação em curso não impede a análise do edital do leilão pelo TCU. Segundo o secretário, o governo mandará os documentos apenas com os “parâmetros” da negociação, e o leilão será uma decisão do novo presidente. O acordo entre o governo e a Petrobras também vai depender da velocidade da análise que será feita pelo TCU.

Caso o processo seja concluído pelo tribunal depois das eleições, a assinatura do novo contrato também ficará a cargo do próximo governo. —As minutas têm pontinhos no lugar

dos números, porque os números dependem do texto final do acordo. Esses números podem causar uma confusão na cabeça das pessoas— disse Félix.—O leilão não tem mais prazo para ocorrer neste ano. Mandar os documentos para o TCU vai acelerar a convergência do processo.

Estamos antecipando o que deveria ser feito. Ainda está em tramitação no Congresso um projeto de lei que facilita o acordo entre União e Petrobras para a realização do leilão. O texto já passou pela Câmara, mas ainda aguarda análise do Senado. O secretário afirmou que, caso as propostas recebam aval do Tribunal, não será necessário ter aprovado o projeto de lei: — Pelo caminho que estamos usando, não vai depender do projeto aprovado. A ideia que surgiu é que poderíamos usar os pontos do projeto de lei sem aprovar o projeto de lei.

(Colaborou Ramona Ordoñez)

## Para especialistas, certame vai estimular investimentos e empregos no setor

Tendência de alta da cotação internacional do petróleo pode favorecer a revisão da cessão onerosa

BRUNO ROSA

O leilão das reservas excedentes da chamada cessão onerosa é considerado por especialistas uma das melhores oportunidades em termos de arrecadação da história do setor de petróleo e gás para o governo. Além das estimativas do Ministério de Minas e Energia (MME) de um potencial de até R\$100 bilhões para os cofres públicos, a venda de áreas de exploração cria novas oportunidades de investimentos para as petroleiras.

Segundo Giovani Loss, especialista em petróleo e gás e sócio do escritório Mattos Filho, a realização do certame é ainda mais importante no atual momento da economia, que ainda sofre os reflexos da crise dos últimos anos e da incerteza em relação às eleições.

Para ele, o país não pode perder a oportunidade de vender novos blocos no pré-sal no momento em que o preço internacional da commodity está em trajetória de alta, já cotado acima de US\$70: — Esse leilão será importante para a economia como um todo.

Vai ajudar a impulsionar a atividade do setor, com mais encomendas e empregos. Não

podemos deixar de aproveitar os preços altos do barril como nos últimos anos, quando as rodadas(leilões)ficaram paradas com a discussão do marco regulatório.

Segundo Maurício Cañedo, da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas, o leilão vem em um momento importante para desenvolver o setor, que sofreu com a redução dos projetos da Petrobras nos últimos anos: —Isso vai ajudar a indústria a criar novos empregos. Haverá mais royalties, o que deve ajudar cidades e estados em arrecadação.

No entanto, John Forman, da consultoria JF, acredita que a negociação entre o governo e a Petrobras para a revisão do contrato de cessão onerosa, essencial para o leilão, ainda vai levar alguns meses. Isso porque, avalia, a União pode se beneficiar com a alta mais acentuada do preço do petróleo.

Forman lembra que, quando o acordo foi assinado, em 2010, o barril do petróleo estava no patamar de US\$ 100. Depois, caiu a menos de US\$ 50 e, hoje, está subindo novamente. Por isso, diz, quanto maior a cotação, menos a União terá de pagar à Petrobras a título de indenização por causa da queda dos preços: —Mas ainda há muita incerteza por conta da eleição. Dependendo de quem ganhar, tudo pode mudar.

## ‘Próximo governo já começa com buraco de R\$ 18 bi’

Entrevista : Manoel Pires, coordenador do Observatório de Política Fiscal do Ibre/FGV

Economista diz que presidente eleito terá de correr atrás desses recursos para fazer a máquina pública rodar

Adriana Fernandes / Brasília

Coordenador do Observatório de Política Fiscal do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), da Fundação Getúlio Vargas, o economista Manoel Pires defende a redução dos salários iniciais dos servidores e congelamento temporário dos reajustes para o topo das carreiras do funcionalismo público.

Em entrevista ao Estadão/Broadcast, Pires, que foi secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, diz que o próximo presidente terá de enfrentar as reformas de pessoal e da Previdência para o País sair da crise fiscal. Ele calcula que o presidente eleito já começa o seu governo tendo que correr atrás de R\$ 18 bilhões para garantir a "ração" mínima de despesas para a máquina administrativa não parar.

### • Há uma negação da crise fiscal no debate eleitoral?

O papel da campanha é trazer o debate sobre a direção que o País

deve adotar e as alternativas. A maioria dos candidatos não se fechou para temas espinhosos. Não espero que se discuta detalhadamente esses temas neste primeiro momento, mas que se aponte uma direção. Fiquei feliz de não ver candidato fechando a porta para o debate da Previdência e mesmo alguns falando sobre a questão tributária de maneira mais aberta.

É algo que não acontecia antes. A agenda fiscal está implícita de alguma forma no programa de cada um dos candidatos. O importante é não excluir nenhum tema para não haver acusação de estelionato.

### • Não há risco disso acontecer?

Acho que não. Até porque o que aconteceu nos últimos anos já colocou o debate fiscal na agenda. Ele é inevitável e já está acontecendo desde 2015. Há uma opinião pública favorável a discutir reforma da Previdência, a questão dos servidores.

### • Qual é a principal agenda de ajuste?

Temos regras de Previdência que precisam ser revisadas e precisamos fazer uma reforma de pessoal. O problema é que apostar só em gasto causa uma fadiga muito grande em determinados

grupos da população muito organizados, como servidores e aposentados. Isso faz com que o ajuste seja muito demorado, e a economia fica sujeita a choques enquanto essa questão não é resolvida.

### • O que se pode fazer com a despesa de pessoal?

Os salários de entrada são muito elevados em algumas carreiras do setor público. É importante reduzir os salários de entrada, o que alongaria a carreira. Nos salários mais elevados, é importante evitar reajustes por algum tempo. Congelar os salários do topo das carreiras. Depois dessa fase de transição, os salários poderiam ser vinculados aos reajustes que ocorrem no setor privado com um redutor para estabelecer alguma convergência salarial, respeitando as diferenças existentes.

### • O teto de gastos vai resistir?

Ele começa a ser uma restrição efetiva em 2019. No Ibre, temos uma estimativa de que o governo precisa de R\$ 120 bilhões de gastos discricionários (gastos não obrigatórios, como confecção de passaporte e conta de luz) para conseguir manter o seu funcionamento. É a ração mínima. O Orçamento para 2019 prevê apenas R\$ 102 bilhões. Então, o governo que entrar já começa uma





corrida para recompor R\$ 18 bilhões do Orçamento. Acredito que será revisto.

- *O que fazer do lado da receita?*

Há espaço para aumentar arrecadação elevando algum imposto. É preciso retomar a tributação de lucros e dividendos e ao mesmo tempo reduzir a tributação do IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica). Também há espaço para aumentar o IRPF (Imposto de Renda Pessoa Física) e a tributação sobre herança, que ajuda Estados em crise, e reduzir benefícios tributários que podem ser revisados gradativamente.

- *Onde cortar renúncias fiscais?*

Uma discussão é no Super simples, que ficou muito abrangente e criou um incentivo que impede as empresas de crescerem. Os incentivos da Zona Franca também podem ser redimensionados. É preciso ver qual o equilíbrio de poder e qual a viabilidade política.