

O governo preso em seu labirinto fiscal

Por Ribamar Oliveira

O governo está diante de mais um percurso intrincado no labirinto fiscal em que se meteu. Agora, o presidente Michel Temer precisa mobilizar sua base de sustentação política para aprovar o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) antes do fim de agosto. Caso isso não ocorra, Temer terá que encaminhar ao Congresso uma proposta orçamentária para 2019 que pode ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Só para rememorar: a Constituição proíbe que o governo aumente sua dívida para custear despesas correntes, como o pagamento de servidores e aposentadorias. Só pode elevar a dívida para fazer investimentos. Este dispositivo foi chamado de "regra de ouro" das finanças públicas. O texto constitucional ressalva, no entanto, as operações autorizadas por meio de créditos suplementares ou especiais ao Orçamento com finalidade específica, desde que aprovados pela maioria absoluta do Congresso.

A LRF, por sua vez, estabelece que o governo precisa cumprir a "regra de ouro" no próprio projeto de lei orçamentária. O problema é que o governo não tem como cumprir a regra em 2019, pois ainda apresentará déficit elevado em suas contas. O déficit está sendo provocado pelas despesas correntes obrigatórias, que não param de

subir, e não pelos investimentos, que continuam sendo cortados. No próximo ano, portanto, o governo terá que emitir mais títulos públicos para conseguir dinheiro para pagar despesas correntes.

Sem LDO aprovada para 2019, governo Temer pode ferir LRF

Mas, se o aumento da dívida para pagar despesas correntes é proibido pela "regra de ouro", como isso será feito? A solução que consta do PLDO explora a exceção prevista na Constituição. Como o governo não pode enviar um projeto de lei de crédito suplementar ou especial ao Orçamento de 2019, que ainda não existe, ele pediu autorização ao Congresso para que possa colocar na proposta orçamentária do próximo ano despesas correntes que estarão condicionadas à realização das receitas decorrentes dos créditos suplementares ou especiais que serão solicitados apenas no próximo ano, pelo futuro presidente da República.

O PLDO cria a figura exótica, quase surreal, da "despesa corrente obrigatória condicionada à autorização de endividamento futuro". Esta foi a fórmula encontrada pelas autoridades para contornar o obstáculo da "regra de ouro", que estava colocado no labirinto fiscal.

Há especialistas que consideram que a solução é inconstitucional, mas ganha força a corrente que diz que, como não há outra saída, o melhor é trilhar este caminho, mesmo que ele provoque algum incômodo por abrir um precedente que poderá ser repetido no futuro.

Se o PLDO for aprovado antes do envio da proposta orçamentária de 2019 ao Congresso, o que deverá ocorrer até 31 de agosto, o governo estará autorizado a colocar as despesas correntes condicionadas à realização das receitas de operações de crédito, que serão solicitadas apenas no próximo ano. A questão que se coloca, no entanto, é o que vai acontecer se a LDO não for aprovada antes do prazo final para o envio do Orçamento.

A Constituição determina que o Congresso não pode entrar em recesso, no meio do ano, antes da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para contornar o impedimento, nos últimos anos os deputados e senadores criaram a figura do "recesso branco". Em julho, eles entram em férias, sem formalizar o ato. Desde 2014, nenhuma LDO foi aprovada antes do fim de agosto.

Em 2017, a LDO para 2018 até foi aprovada no prazo constitucional, mas o governo pediu mudança da meta fiscal. Em setembro foi aprovada a alteração da meta e, apenas no fim de outubro, o governo





enviou ao Congresso uma mensagem modificativa da proposta orçamentária inicial, com aumento de despesas.

Sem a LDO aprovada, nos últimos anos o governo vem elaborando a proposta orçamentária com base nas diretrizes que constam do PLDO. Já houve casos em que a LDO foi aprovada pouco antes do Orçamento. A LDO válida para 2015 chegou a ser sancionada pela ex-presidente Dilma Rousseff apenas no dia 2 de janeiro daquele ano. A LDO de 2016 foi sancionada no dia 30 de dezembro de 2015 e a válida para 2017, no dia 26 de dezembro de 2016.

A questão é saber se o governo poderá adotar o mesmo procedimento de anos anteriores, ao elaborar a proposta orçamentária de 2019, sem que a LDO tenha sido aprovada. O parágrafo 2º do artigo 12 da LRF diz que a proposta orçamentária precisa demonstrar que a "regra de ouro" foi cumprida. As autoridades poderão descumprir essa determinação legal da LRF,

seguindo as diretrizes do PLDO, que ainda não foi aprovado pelo Congresso? Ou seja, elaborar a proposta orçamentária na expectativa de que o PLDO será aprovado?

Em resumo, as autoridades terão que decidir se vão cumprir a legislação em vigor ou se orientarão as suas decisões por um projeto de lei que ainda não foi aprovado. O Valor não conseguiu informações sobre que tipo de punição as autoridades poderão estar sujeitas, se a decisão for a de não seguir o que determina a LRF.

Se a decisão for a de seguir a LRF, o governo terá que deixar de fora da proposta orçamentária de 2019 mais de R\$ 200 bilhões em despesas correntes obrigatórias. Posteriormente, depois de aprovado o PLDO, elas poderão ser reincluídas no Orçamento por meio de uma mensagem modificativa.

O governo pode receber uma ajuda de última hora do câmbio para sair do labirinto fiscal em que se

meteu. O real está em uma forte escalada de desvalorização frente ao dólar. Como as reservas do país são contabilizadas na moeda nacional, cada vez que o real se desvaloriza, aumenta o valor das reservas. A diferença positiva de valores das reservas de um período e outro é considerada "lucro" do BC (mesmo que não ocorra venda efetiva das reservas) e transferida semestralmente ao Tesouro. Os recursos podem ser utilizados para cumprir a "regra de ouro".

Até o dia 20 de abril, o saldo da equalização cambial estava positivo em R\$ 14,577 bilhões, segundo informa o repórter Eduardo Campos, deste jornal. Os ganhos nessa conta serão apurados no fim deste semestre pelo BC e, mantendo a variação positiva até lá, serão transferidos ao Tesouro.

Ribamar Oliveira é repórter especial e escreve às quintas-feiras

E - m a i l :
ribamar.oliveira@valor.com.br

'Regra de ouro' pode demandar 'plano alternativo', diz secretário

Por Fábio Pupo e Fabio Graner
| De Brasília

A equipe econômica já reconhece que um "plano alternativo" pode ser necessário caso não sejam efetivadas medidas já anunciadas para atender a chamada "regra de ouro" das contas públicas. O governo depende de aval do Congresso e do Tribunal de Contas da União (TCU) para usar ao menos R\$ 64,5 bilhões em recursos para tentar cumprir a norma e não ficar sujeito a um processo por crime de responsabilidade.

Diante do risco de descumprimento e da existência de divergências no TCU a respeito da liberação, membros da Fazenda e do Planejamento começaram a fazer um périplo pelos gabinetes do órgão de controle. Entre eles, o ministro do Planejamento, Esteves Colnago, e a secretária-executiva da Fazenda, Ana Paula Vescovi.

O governo pede aval da corte de

contas para usar R\$ 10,5 bilhões do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel) e R\$ 27 bilhões de royalties do petróleo, além de uma desvinculação mais ampla do superávit financeiro do orçamento.

A área técnica do TCU já concluiu parecer pró-governo no caso do Fistel, mas na sessão que julgaria o assunto (feita na última semana), o Ministério Público junto ao órgão pediu mais tempo para analisar o tema. Além disso, o ministro André Luis de Carvalho sinalizou uma posição divergente.

O secretário do Tesouro, Mansueto Almeida, admite a necessidade de novo plano caso não haja aval do TCU. "Se isso não se concretizar, se pensa num plano alternativo", disse ele. "Mas não vamos trabalhar com hipótese, temos um plano em curso. Se o plano A não se concretizar, o plano B vira o plano A. Mas temos que esperar o resultado. Não adianta começar a trabalhar com alternativa B, C, D ou E."

Além do aval do TCU, o governo precisa que o Congresso aprove a medida que extingue o Fundo Soberano - que renderia R\$ 26 bilhões. Mas, neste caso, o texto ainda nem saiu do Ministério da Fazenda. Segundo Mansueto, a expectativa é que o projeto seja encaminhado em 30 dias.

Para o secretário, o Congresso é "soberano" para decidir sobre as iniciativas de interesse do governo na área econômica no "tempo adequado". Mesmo assim, ressaltou que as ações na área fiscal - como as que reduzem gastos obrigatórios - serão necessárias. "Não vamos nos enganar", disse.

A atual estimativa de "buraco" do Tesouro para cumprir a regra é de R\$ 203,4 bilhões em 2018. Para 2019, o governo projeta uma insuficiência de R\$ 254,3 bilhões e a menção a um crédito especial ligado à regra foi inserida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do ano que vem.

Sangria no caixa

O mau resultado das contas do Tesouro Nacional em março —um déficit de R\$ 24,8 bilhões, mesmo excluídas as despesas com juros— não deve ser motivo de alarde. De alarde adicional, ao menos.

Em grande medida, o rombo ultrapassou as projeções devido à mera antecipação de alguns gastos. Não se altera, ao que parece, a perspectiva de cumprimento sem maiores percalços da meta orçamentária fixada para este ano.

Trata-se, afinal, de objetivo pouquíssimo ambicioso: a legislação estipula um déficit de gigantescos R\$ 159 bilhões em 2018; nos últimos 12 meses, o saldo negativo entre dispêndios e receitas ficou em cerca de R\$ 120 bilhões.

De mais positivo, a arrecadação se mantém em alta, acompanhando a retomada, ainda que tímida e irregular, do consumo e da renda. Mantidos essa trajetória e o teto para as despesas inscrito na Constituição, as contas voltarão ao azul de modo gradual —difícilmente, entretanto, antes de 2022.

De todo modo, é essa perspectiva de ajuste que evita um cenário econômico e financeiro mais turbulento neste ano de eleições. A alta das cotações do dólar nos últimos dias, associada a incertezas de origens diversas, ajuda a demonstrar a fragilidade desse arranjo.

O aumento da receita depende da recuperação do PIB, e esta não se dará sem o restabelecimento da confiança de empresários e consumidores; a contenção

do gasto não se sustentará por muito tempo sem uma reforma da Previdência.

As alternativas são escassas. Uma elevação da carga tributária, além de politicamente difícil, pode acentuar distorções de um sistema de impostos já disfuncional. Privatizações, que também enfrentam resistências parlamentares e corporativas, não permitem mais do que um alívio de caixa temporário.

A máquina federal já depende de dinheiro emprestado para cobrir compromissos cotidianos, o que é vedado pelo texto constitucional. Sem conter essa sangria, o próximo presidente não apenas ficará sem verba para serviços básicos —estará também sujeito a processo por crime de responsabilidade.

Rombo orçamentário segue trajetória de queda gradual

Resultado do Tesouro acumulado em 12 meses, R\$ tri corrigidos, exclui juros



CONJUNTURA »**Rombo fiscal bate recorde em março**

De acordo com Mansueto Almeida, pagamento de R\$ 9,5 bilhões em precatórios determinou o resultado

Saldo negativo das contas do governo central cresce 115,3% acima da inflação e alcança R\$ 24,8 bilhões

» ROSANA HESSEL

O governo não consegue frear os gastos, compostos, na maior parte, por despesas obrigatórias, e, por isso, registrou o maior rombo fiscal da história em março. O déficit primário das contas do governo central (que inclui Tesouro, Banco Central e Previdência) cresceu 115,3%, em termos reais (descontada a inflação), no mês passado em comparação ao mesmo período de 2017, para R\$ 24,8 bilhões. Foi o pior saldo negativo

para o mês na série histórica, iniciada em 1997. O mercado previa R\$ 11,2 bilhões.

No mês passado, enquanto a receita líquida teve queda real de 0,6% em relação ao mesmo período de 2017, as despesas saltaram 12,6%. De acordo com o novo secretário do Tesouro, Mansueto Almeida, o forte crescimento das despesas decorreu do pagamento de precatórios de R\$ 9,5 bilhões. Segundo ele, esses pagamentos haviam sido postergados para o segundo semestre no governo anterior, mas essa orientação foi modificada para reduzir o custo dos encargos.

No ano passado, os desembolsos

foram concentrados entre maio e junho e a ideia é voltar a realizá-los entre março e abril, “como era de praxe”. “Não faz sentido ficar pagando juros quando tem caixa para quitar a dívida”, destacou Mansueto. A previsão do Tesouro é de que, em abril, o pagamento de precatórios some R\$ 10 bilhões.

No acumulado do primeiro trimestre, o saldo das contas do governo ficou negativo em R\$ 12,9 bilhões. Apenas o rombo da Previdência somou R\$ 49 bilhões no período. Enquanto a despesa total cresceu 4,6% no trimestre, os gastos com pessoal e benefícios previdenciários, os que mais pesam nas contas públicas, avançaram 6,9% e 7,5%, respectivamente. Os investimentos também cresceram. Registram alta de 44,2% de janeiro a março, para R\$ 8,5 bilhões, devido, porém, ao aumento da liquidação de restos a pagar, ou seja, não se trata de investimentos novos.

Mansueto ainda reforçou a urgência da reforma da Previdência. Ele frisou que 92% das despesas primárias sujeitas ao teto constitucional de gastos são obrigatórias e que a margem atual de corte, de apenas 8%, encolhe a cada ano. “Se não tiver reforma da Previdência, vai ser quase impossível cumprir o teto a partir de 2020”, alertou. “Não existe ajuste fiscal sem reforma da Previdência. Não haverá Plano B sem a reforma





previdenciária, e é isso que se espera de um bom debate político.”

Conforme os dados do Tesouro, o déficit dos sistemas público e privado de previdência devem chegar a R\$ 292,5 bilhões neste ano, o equivalente a 4,2% do PIB. O órgão prevê crescimento de R\$ 49 bilhões nas despesas previdenciárias deste ano, enquanto o teto dos gastos elevou-se em R\$ 39 bilhões. Em 2021, o aumento chegará a R\$ 70 bilhões.

Na avaliação de Mansueto Almeida, se o próximo governo não fizer a mudança nos sistemas de aposentadoria, será preciso aumentar imposto para cobrir o crescimento das despesas. Pelas contas dele, o ajuste fiscal deverá ser de 4,75% do PIB para reverter o déficit primário. “Ao longo de cinco anos, será necessário aumentar a carga tributária em um ponto percentual por ano”, afirmou.

Regra de ouro incerta

O cumprimento da regra de ouro — que impede o governo de se endividar para cobrir gastos correntes — exigirá R\$ 203,8 bilhões neste ano, e o Executivo depende do Congresso para obter os recursos. Além da devolução de R\$ 100 bilhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o governo conta com R\$ 27 bilhões do saque do Fundo Soberano, cujo projeto de lei ainda não foi enviado ao Legislativo. O governo pretende ainda sacar R\$ 16 bilhões do Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e R\$ 10,6 bilhões do Fistel (de telecomunicações), além de obter R\$ 27 bilhões com royalties do petróleo e cancelar parte dos R\$ 30 bilhões da conta de restos a pagar neste ano.