

Governo planeja emenda para descumprir a 'regra de ouro'

Por Raphael Di Cunto e Fábio Pupo | De Brasília



Henrique Meirelles: preocupação com descumprimento da norma já em 2018.

Com dificuldade para cumprir a "regra de ouro" das contas públicas em 2018, e dizendo ser impossível respeitá-la em 2019, a equipe econômica prepara em parceria com parlamentares uma proposta de emenda constitucional para poder desobedecer ao princípio. A notícia foi antecipada ontem pelo Valor PRO, serviço de informações em tempo real do Valor.

O assunto foi debatido em reunião ontem entre o presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e os ministros Henrique Meirelles (Fazenda) e Dyogo Oliveira (Planejamento). Meirelles se mostrou preocupado com a questão em 2019 e por isso passou a defender uma flexibilização.

A norma constitucional visa impedir que se recorra ao

endividamento público para o pagamento de despesas correntes, que são gastos com custeio e manutenção (como remunerações a servidores, benefícios previdenciários, serviços, diárias e passagens).

Só é permitido ao ente público se endividar para fazer investimentos ou refinarciar a própria dívida (despesa de capital). O Executivo vê desde agosto do ano passado um risco ao descumprimento da norma, o que pode levar o presidente da República e a equipe econômica a cometerem crime de responsabilidade fiscal, passível de impeachment.

O anteprojeto em discussão, elaborado pelo deputado Pedro Paulo (MDB-RJ) a pedido de Maia, permite que a União ignore a regra por um período e contraia dívidas para pagar os gastos do dia a dia, mas em troca de uma série de contrapartidas para se enquadrar na norma - como medidas para reduzir despesas obrigatórias.

Para parlamentares que negociam o projeto, as despesas correntes já estão comprometidas e não podem mais ser cortadas para não parar a administração pública, o que também poderia afetar os investimentos. A saída encontrada seria, além de reduzir as despesas obrigatórias, descumprir a regra.

O governo diz oficialmente que

tem condições de respeitar a regra neste ano e que a PEC só valeria a partir de 2019. A Fazenda calcula um "buraco" de R\$ 184 bilhões para cumprir a norma em 2018 e por isso negocia para que o BNDES devolva ao Tesouro antecipadamente R\$ 130 bilhões em empréstimos.

Além desse montante, a secretária do Tesouro, Ana Paula Vescovi, afirmou que o governo conta com uma sobra de recursos para o cumprimento da norma em 2017, que pode ser transferida para 2018. Segundo apurou o Valor, o resultado fiscal do ano passado - déficit cerca de R\$ 30 bilhões menor que a meta aprovada pelo Congresso - deve ajudar a levantar recursos para 2018, na visão da equipe econômica. O valor exato que poderia ser transferido depende do resultado primário de 2017, que será divulgado no fim de janeiro.

Apesar de a Fazenda apontar que a regra de ouro será cumprida em 2018 (embora com dificuldades), uma fonte afirmou que Meirelles estaria preocupado com um possível descumprimento neste ano porque, mesmo com o aporte do BNDES, ainda faltariam R\$ 40 bilhões. Além disso, parte das propostas do governo para fechar as contas está comprometida, como a desoneração da folha de pagamentos, a tributação dos fundos exclusivos e o adiamento do reajuste dos servidores públicos.





Segundo fontes, ainda há divergências sobre quais seriam as contrapartidas e a abrangência da PEC. A equipe econômica defende limitar o texto a mudanças na regra de ouro, por considerar que serão mais facilmente aprovadas, já que partidos de oposição podem ter interesse em apoiar o projeto, caso vislumbrem chance de chegar à Presidência em 2019, quando a ameaça de responder por crime fiscal se tornaria problema deles.

O presidente da Câmara deseja uma proposta mais abrangente, que ataque o problema a médio e longo prazos, ao criar regras para reduzir as despesas obrigatórias, que hoje deixam apenas 4% do Orçamento livre. A ideia é voltar ao patamar de 2013, quando 80% do Orçamento estava atrelado a algum tipo de despesa obrigatória.

O texto defendido por Maia seria mais "ambicioso" e polêmico e, por isso, também mais difícil de aprovar, acreditam ministros e parlamentares. Uma das propostas em estudo, por exemplo, é proibir a criação de novas

despesas obrigatórias, o que pode ser interpretado por dois ângulos: o Legislativo teria mais poder na formulação do Orçamento, hoje bastante engessado, mas teria que fazer reformas como a da Previdência.

Pedro Paulo ou o Executivo devem apresentar a proposta em fevereiro, quando o Congresso voltar do recesso. A PEC teria que ser votada até agosto para que a Lei Orçamentária Anual de 2019 seja elaborada com a previsão de descumprimento da regra de ouro.

O risco de descumprimento da norma constitucional é o maior em pelo menos dez anos. Em relatório recente, que analisou números a partir de 2009, o Tesouro apontou que o único momento em que foi cruzada a linha permitida pela regra de ouro foi em 2011, quando ultrapassou o limite em R\$ 5 bilhões. Isso, porém, não ocorreu em um exercício financeiro fechado (em 31 de dezembro), que é quando se faz a avaliação.

Realidade impõe discussão, mas dispositivo já prevê uma saída

Por Fabio Graner | Brasília

A decisão do governo de discutir com o Congresso uma proposta para alterar a regra de ouro das contas públicas é mais um daqueles momentos em que a realidade se impõe. Por mais que os gestores da política econômica se declarem fiscalistas, o fato é que o Brasil está em uma sequência de déficits primários que dificilmente será revertida antes de 2020.

Isso implica o esgotamento de fontes contábeis de financiamento desses saldos negativos, que têm viabilizado o cumprimento do dispositivo constitucional. Grosso modo, a regra veda ao governo se endividar para bancar gastos correntes, como a Previdência.

A opção por buscar algum mecanismo de flexibilização na regra de ouro, alterando a Constituição, já é indício da gravidade com que o governo vê o problema e da necessidade de uma busca por solução mais definitiva. A rigor, o Artigo 167 da Constituição define que o governo pode pedir autorização para fazer operação de crédito que não seja para bancar despesa de capital, desde que o Congresso aprove com maioria absoluta.

Especialistas em contas públicas, como Leonardo Ribeiro (do Senado) e José Roberto Afonso (do Ibre e IDP), já afirmaram, e têm reiterado, que essa alternativa seria melhor do que a "contabilidade criativa" de usar lucro do BC e retorno antecipado de empréstimos feitos pelo BNDES para cumprir a regra. Na visão deles, isso explicitaria para a sociedade o problema e a busca de uma solução.

Ao optar por buscar uma mudança por meio de uma PEC, os gestores do governo, entre eles o cada vez mais candidato Henrique Meirelles, parecem querer tirar de vez da frente o fantasma do risco de crime de responsabilidade, sem ter que ficar pedindo "waiver" (perdão) ao Congresso a cada ano. Além disso, a visão da Fazenda é que essa saída prevista é para casos muito excepcionais e não uma solução estrutural. A própria área econômica ainda tem dificuldades de calcular o tamanho exato do rombo e saber qual o volume de crédito que teria que pedir anualmente para cobri-lo.

A ideia de inserir no texto constitucional mecanismos de ajustes automáticos nas despesas públicas em caso de descumprimento da regra, o que já ocorre na emenda do teto de gastos, parece ser o jeito de a área econômica tentar fazer isso

sem enfraquecer demais o princípio, considerado essencial pelos especialistas para a saúde de longo prazo das contas públicas.

Ribeiro avalia que aperfeiçoar a regra é um caminho que pode ser trilhado, já que o dispositivo constitucional de fato é genérico e seria interessante ter mecanismos de ajustes previstos no texto. Para ele, entretanto, o pior dos mundos seria simplesmente mudar a Constituição para retirar a hipótese de crime de responsabilidade e colocar mecanismos que não sejam suficientes para ajustar as contas. Ele considera positiva (e urgente) a ideia de discutir junto a rigidez do Orçamento, outro complicador do cumprimento da regra de ouro.

Apesar de a retórica inicial nos bastidores das discussões entre governo e o Congresso considerar que a medida mira 2019, a realidade é que neste ano o risco de descumprimento é relevante e também está sendo levado em conta. O BNDES resiste em devolver os R\$ 130 bilhões cobrados pelo Tesouro, que já aproveita o resultado primário melhor do que o previsto em 2017 para transferir até R\$ 20 bilhões em fontes orçamentárias a fim de cumprir a regra de ouro em 2018.

Meta fiscal não é problema para este ano, desafio será ficar dentro do teto de gasto

Por Ribamar Oliveira | De Brasília

A área econômica do governo considera que o principal desafio fiscal deste ano será manter as despesas da União dentro do teto de gastos. A meta fiscal de déficit primário de R\$ 159 bilhões é considerada como perfeitamente factível, principalmente por causa da retomada da economia, que garantirá uma receita tributária substancialmente maior do que a de 2017 e da projeção que consta da lei orçamentária de 2018.

A Emenda Constitucional 95 diz que se o teto individualizado for descumprido, o Poder faltoso não poderá conceder reajuste salarial aos seus servidores, criar cargo ou vantagem, contratar pessoal, fazer concurso, entre outras medidas, até que volte a se enquadrar no limite.

O teto para as despesas deste ano foi fixado em R\$ 1,3478 trilhão, o que representa um aumento de apenas 3% em relação ao teto fixado para 2017. O problema é que a despesa obrigatória (com benefícios previdenciários e assistenciais, com educação e saúde, com o seguro desemprego e o abono salarial e com o pagamento de pessoal civil e militar) poderá crescer acima de 7%, segundo projeção do próprio governo.

Elas poderão crescer mais ainda

porque uma liminar do ministro Ricardo Lewandowski, do Supremo Tribunal Federal (STF), manteve o reajuste salarial deste ano dos servidores civis do Executivo. Com isso, o gasto com a folha de pagamento do funcionalismo vai aumentar R\$ 4,4 bilhões, na comparação com o que está projetado no Orçamento.

Além disso, o Congresso não aprovou também o Projeto de Lei 8.456/2017, que promove a reoneração da folha de salários de vários setores da economia. O governo esperava economizar R\$ 3 bilhões com essa medida. Assim, apenas por conta desses dois itens (reajuste dos servidores e reoneração da folha), a despesa obrigatória subirá R\$ 7,4 bilhões, na comparação com o previsto no Orçamento.

Com o elevado aumento dos gastos obrigatórios, o governo terá que cortar ainda mais as chamadas despesas discricionárias (com a manutenção da máquina administrativa e com os investimentos) para se manter dentro do teto de gastos. Recentemente, a secretária do Tesouro Nacional, Ana Paula Vescovi, chegou a estimar um corte de R\$ 26 bilhões nas despesas discricionárias neste ano, com a manutenção do reajuste dos servidores e a não aprovação da reoneração da folha.

Há, no entanto, um aspecto positivo que poderá reduzir o contingenciamento das dotações orçamentárias. O INPC, o índice de inflação que corrige o salário mínimo e os benefícios previdenciários daqueles que recebem mais do que o piso salarial, foi bem menor em 2017 (em torno de 1,9%) do que o estimado no Orçamento (de 3%). O INPC do ano passado será divulgado na próxima semana pelo IBGE.

Assim, as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais (incluindo o seguro desemprego e o abono salarial) ficarão bem menores do que o projetado na lei orçamentária. Fontes ouvidas pelo Valor calcularam uma redução de cerca de R\$ 6,6 bilhões nessas despesas.

Do lado da receita, o governo terá boas e más notícias neste ano. A não aprovação do projeto de lei 8.456, que reonera a folha, reduzirá a arrecadação da Previdência Social em R\$ 8,3 bilhões. Como haveria uma queda de R\$ 2,5 bilhões na receita da Cofins, com a aprovação do PL 8.456, o efeito líquido será uma redução de R\$ 5,8 bilhões na arrecadação prevista no Orçamento.

Outra péssima notícia é a resistência no Congresso à proposta de privatização da Eletrobras. O Orçamento deste ano prevê uma receita para o Tesouro de R\$ 12





bilhões com os novos contratos de concessão das usinas hidrelétricas geridas pela Eletrobras, pelo regime cotas com tarifas muito abaixo dos preços de mercado.

Além de perder receita, o governo teria que fazer um aporte de recursos na estatal no montante de até R\$ 10 bilhões, para salvá-la do risco de colapso financeiro, segundo fontes ouvidas pelo Valor. Essa despesa, no entanto, se vier a acontecer, estará fora do teto de gastos.

As boas notícias estão relacionadas com a retomada do crescimento econômico e com um novo programa de parcelamento de débitos tributários. O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, já informou que irá trabalhar neste ano com a estimativa de crescimento de 3% para o Produto Interno Bruto (PIB). A previsão de receita do Orçamento foi elaborada com base em um crescimento de 2,5%.

Para os técnicos da área

econômica, a elasticidade da receita em relação ao PIB é maior do que um. Isso significa que a arrecadação tributária cresce acima da expansão da economia. No curto prazo, durante a retomada, a elasticidade pode ser superior a 1,3. O Ministério da Fazenda acredita que, quando a economia voltar à normalidade, haverá um ganho de receita entre R\$ 70 bilhões e R\$ 100 bilhões.

A expectativa, portanto, é que o aumento da arrecadação dos tributos será expressiva neste ano, o que irá facilitar o cumprimento da meta fiscal.

A Lei 13.586, de 28 de dezembro do ano passado, criou um novo programa de parcelamento de débitos com o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), relacionado com o afretamento de embarcações, para o setor de petróleo e gás, existentes até 31 de dezembro de 2014. Somente a Petrobras acumula débitos com o IRRF no montante de R\$ 27,2 bilhões.





Riscos fiscais

Fatores que devem ter impacto nas contas públicas de 2018

Aspectos negativos

Manutenção do reajuste dos servidores civis do Executivo (liminar do STF sobre MP 805/2017)	Aumento de R\$ 4,4 bilhões na despesa
Suspensão da elevação da alíquota previdenciária dos servidores (liminar do STF sobre MP 805/2017)	Redução de R\$ 2,2 bilhões na receita
Não aprovação da reoneração da folha (PL 8.456/17)	Redução líquida de R\$ 5,8 bilhões na receita e aumento de R\$ 3 bilhões na despesa
Não aprovação da privatização da Eletrobras	Redução de R\$ 12 bilhões na receita * e aumento de R\$ 10 bilhões nas despesas **

Aspectos positivos

Impacto do menor INPC de 2017	Redução de R\$ 6,6 bilhões nas despesas previdenciárias e assistenciais **
Aumento da receita tributária com previsão de crescimento de 3% do PIB	Sem estimativa
Receita com parcelamento de débitos tributários do setor de petróleo e gás (Lei 13.586/2017)	Sem estimativa

Fonte: Tesouro Nacional. * Previsão que consta da lei orçamentária de 2018. ** Estimativas de fontes do governo ouvidas pelo Valor

BNDES prevê crédito de R\$ 23 bi para a infraestrutura este ano

Por Cláudia Schüffner e Rodrigo Polito | Do Rio

O BNDES prevê ampliar os desembolsos para a área de infraestrutura de R\$ 19,83 bilhões, em 2017, para R\$ 23 bilhões, em 2018. A projeção foi feita ontem pela diretora da área de infraestrutura do banco, Marilene Ramos. Segundo ela, a perspectiva para 2018 é que os desembolsos para as áreas de saneamento e transporte deverão chegar a R\$ 9 bilhões, enquanto o setor de energia deverá ter recursos da ordem de R\$ 14 bilhões.

Marilene Ramos atribuiu essa performance à frequência da realização de leilões. "Acho que principalmente o que aconteceu é que na energia tivemos leilões mais regulares e [a área tem] o pipeline de projetos é mais demandado", explicou.

A superintendente para a área de energia, Carla Primavera, explicou que o volume de novas contratações de empréstimo no setor energético deve crescer de R\$ 13,4 bilhões em 2017 e para R\$ 14,5 bilhões em 2018. As áreas de saneamento, transporte e mobilidade urbana tiveram desembolsos de R\$ 6,4 bilhões, o que representou uma queda em relação aos R\$ 8,34 bilhões verificados no ano anterior.

Marilene observou que o segmento teve problemas inclusive

pela suspensão dos desembolsos por causa de dificuldades enfrentadas pelos investidores em função da Operação Lava-Jato. Mas vê perspectiva de crescimento em 2018, já que esses projetos passaram por troca de controle.

Entre as operações já concluídas a diretora do BNDES citou o caso da Odebrecht Ambiental (vendida para a Brookfield), e as mudanças de controle do aeroporto do Galeão e da CAB Ambiental. Ela mencionou também a reestruturação das dívidas de empresas como a do Porto Sudeste, e da Embraport. Essa última construiu o terminal privativo da Odebrecht no Porto de Santos adquirido pela DubaiPort.

"À medida que esses problemas que emperraram e obrigaram uma paralisação nos desembolsos forem sendo resolvidos, podemos retomar os desembolsos e até ter perspectiva de novos projetos e financiamentos", explica Marilene.

No consolidado de 2017, os desembolsos do BNDES para infraestrutura chegaram a R\$ 19,83 bilhões, com alta de 13% ante o ano anterior. Na mesma comparação, as contratações de novos financiamentos de projetos do setor cresceram 26%, para R\$ 19,45 bilhões. Tradicionalmente a área de infraestrutura representa entre 30% e 40% dos desembolsos totais do banco. A carteira de projetos de infraestrutura atual soma mais de R\$

280 bilhões, com crescimento expressivo na área de energia.

O setor de energia registrou crescimento de 52% de contratações no ano passado, para R\$ 15,46 bilhões, e aumento de 69% dos desembolsos, totalizando R\$ 13,43 bilhões. Entre os grandes projetos financiados pelo banco estão o financiamento para a construção do segundo bipolo de transmissão da hidrelétrica Belo Monte, cujo leilão foi vencido pela chinesa State Grid.

O BNDES não prevê promover mudanças significativas em relação às condições de financiamento para projetos dos leilões de transmissão e geração de energia em 2018. Foi mapeado potencial de financiamentos de R\$ 54 bilhões neste e no próximo ano e Marilene estima que as contratações em 2018 sejam da ordem de R\$ 30 bilhões, para desembolso mais à frente. "Se colocarmos aí o potencial que os últimos leilões de energia trouxeram, vemos um pipeline para os anos de 2018, parte para ser aprovada em 2019", disse a diretora.

"Alguns projetos têm potencial de serem aprovados ainda em 2018 e outros poderão escorregar para 2019, pois muitas vezes não depende só da nossa parte e o próprio empreendedor tem que alinhar uma série de fatores como regulação fundiária, licenciamento ambiental, garantias e a estruturação financeira das operações", afirmou.

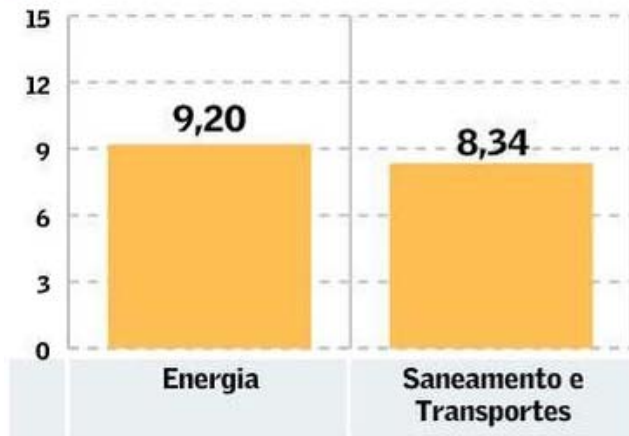




Desembolso cresce

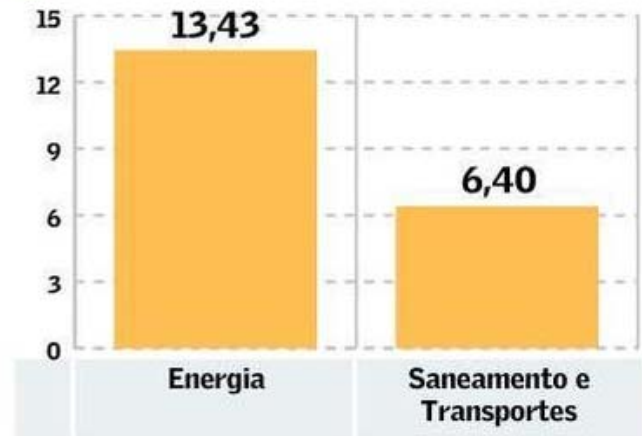
Setor de infraestrutura, em R\$ bilhões

■ 2016



Total R\$ 17,54 bilhões

■ 2017



Total R\$ 19,83 bilhões

Fonte: BNDES

Revisão de regra

Governo quer suspender norma fiscal para evitar crime de responsabilidade

MARTHABECK

BRASÍLIA - O governo quer aproveitar uma iniciativa do Congresso para reduzir a rigidez do Orçamento e com isso mudar uma norma que tem dado dor de cabeça à equipe econômica: a regra de ouro. Por ela, as operações de crédito da União não podem ser maiores que as despesas com investimentos. Isso está previsto na Constituição e serve para evitar que o governo aumente sua dívida para pagar despesas correntes, como gastos com pessoal. Seu descumprimento implica crime de responsabilidade para os gestores públicos, incluindo o presidente da República. O problema é que a crise fiscal tem feito com que as despesas com investimentos venham caindo ano a ano, enquanto a dívida pública cresce. Assim, a ideia em estudo é flexibilizar a regra de ouro temporariamente de modo que, caso ela seja descumprida, não se caracterize o crime de responsabilidade.

O assunto foi discutido pelos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, e do Planejamento, Dyogo Oliveira, ontem, em café da manhã com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e parlamentares da base aliada. O

projeto está sendo preparado pelo deputado Pedro Paulo (PMDB-RJ), que vai tratar do assunto com técnicos da equipe econômica. Em 2017, o governo conseguiu resolver o problema da regra de ouro com a ajuda do BNDES. A equipe econômica negociou com o banco de fomento a devolução ao Tesouro Nacional de R\$ 50 bilhões em recursos que foram emprestados à instituição nos últimos anos. Em 2018, a saída também será via BNDES. O governo quer que o banco devolva R\$ 130 bilhões ao Tesouro. Isso está previsto no Orçamento de 2018, embora haja resistências dentro da instituição.

MEDIDAS DE REDUÇÃO DE DESPESAS

Segundo Pedro Paulo, a ideia é fazer um amplo pacote que ajude a reduzir o engessamento atual do Orçamento, permitindo uma melhor gestão das contas públicas. Dentro das medidas está a possibilidade de dar ao governo um waiver, ou seja, uma dispensa temporária (que pode ser de três ou quatro anos) de cumprimento da regra de ouro. Durante esse período, o governo se comprometeria a adotar medidas de redução de despesas correntes. Podem ser suspensas, por exemplo, a concessão de incentivos fiscais e a criação de novas despesas obrigatórias, como a realização de concursos e o reajuste de servidores. —Ao cortar despesas obrigatórias,

o governo abre espaço para fazer mais investimentos — explicou o deputado. Ele destacou que a rigidez orçamentária no Brasil dificulta a alocação de recursos. Há muitas receitas que têm vinculação obrigatória, o que acaba fazendo com que algumas áreas tenham recursos garantidos enquanto outras fiquem descobertas. Por isso, outra possibilidade em estudo é ampliar o mecanismo da DRU (Desvinculação de Receitas da União). Hoje, o governo pode usar livremente 30% dos recursos do Orçamento para distribuir entre diferentes áreas.

Esse percentual, por exemplo, poderia subir para 50%. O pacote completo, que envolve uma PEC (proposta de emenda constitucional) e uma lei complementar, deve ser apresentado quando o Congresso voltar do recesso parlamentar. Segundo dados do Tesouro Nacional, a margem de segurança para assegurar o cumprimento da regra de ouro tem ficado cada vez menor. Considerando os valores acumulados em 12 meses, a diferença entre as despesas com investimentos e as operações de crédito encolheram gradualmente nos últimos anos. Em dezembro de 2012, a margem era de R\$ 283,6 bilhões. Esse número caiu para R\$ 160,2 bilhões em 2013, para R\$ 96,2 bilhões em 2014, chegando a R\$ 62 bilhões em 2015. Em 2016, o número subiu um pouco, para R\$ 86 bilhões. Em 2017, graças à





devolução de R\$ 50 bilhões do BNDES ao Tesouro, a regra conseguiu ser cumprida, mas ficou muito próxima do limite legal. Os números oficiais ainda não foram divulgados, mas, até novembro, a equipe econômica previa que a margem da regra de ouro terminaria o ano em R\$ 20,7 bilhões.

MARGEM AINDA MENOR ESTE ANO

Para 2018, o governo quer que o BNDES devolva R\$ 130 bilhões aos cofres públicos, o que reforça as receitas financeiras e assegura a regra. Mesmo assim, a margem ficaria bem reduzida, em R\$ 17 bilhões, já que a previsão para as despesas de capital é de R\$ 1,657 trilhão e, para as operações de crédito, de R\$ 1,640 trilhão. Integrantes da cúpula do BNDES, no entanto, afirmam que a instituição não pode garantir que esse valor será pago integralmente. Eles explicam que os desembolsos do banco caíram muito em 2017 — foram de R\$ 70 bilhões —, sendo que podem subir para algo próximo de R\$ 100 bilhões este ano. — Já se a economia crescer em um ritmo mais forte, a demanda por recursos do BNDES pode aumentar e não haveria espaço para desembolsar todos os R\$ 130 bilhões. Também é preciso saber quanto o banco tem que devolver ao FAT, o que impacta o caixa — disse um interlocutor do BNDES. O Brasil tem hoje três regras com o objetivo de equilibrar as contas públicas e estabilizar a dívida pública. Além da regra de ouro, existem ainda o teto de gastos e a meta fiscal.

A SITUAÇÃO EM NÚMEROS

CAPACIDADE DE CUMPRIMENTO DA REGRA DE OURO EM 2017

Diferença entre as despesas de capital e as operações de crédito

Margem de segurança:
R\$ 20,7 bilhões



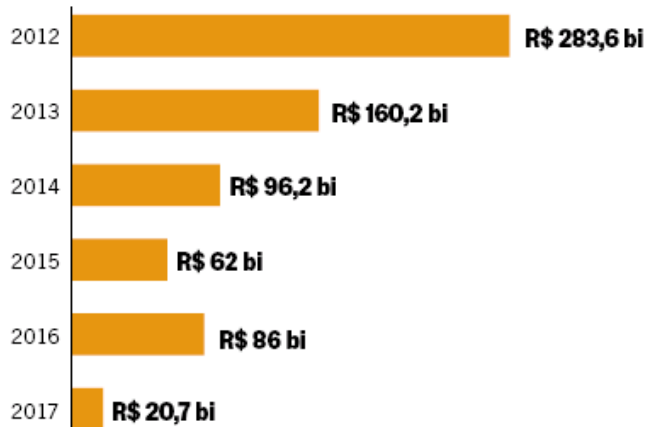
A **regra de ouro** determina que as operações de crédito da União não podem ser maiores do que as despesas de capital (com investimentos).

Isso serve para evitar que o governo aumente sua dívida para pagar despesas correntes

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central

DIFERENÇA ENTRE AS DESPESAS DE CAPITAL E AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO DA UNIÃO

acumuladas em 12 meses:



Com a crise fiscal, as despesas com investimentos caíram muito, enquanto a dívida subiu. Assim, a margem de segurança para o cumprimento da regra de ouro tem ficado cada vez menor.

Governo quer PEC para suspender 'regra de ouro' do gasto público

Proposta de emenda à Constituição está em análise pela equipe econômica e pela Câmara

Com a mudança, seria possível aumentar as despesas sem que o presidente seja acusado de crime na esfera fiscal

MAELI PRADO, DANIEL CARVALHO e MARIANA CARNEIRO - DE BRASÍLIA

Para evitar que Michel Temer e o futuro presidente da República, empossado em janeiro de 2019, sejam acusados de crime de responsabilidade, governistas e a equipe econômica trabalham em uma PEC (proposta de emenda à constituição) para suspender a "regra de ouro" — que impede a União de emitir dívida em volume superior a investimentos.

A proposta foi discutida na manhã desta quinta-feira (4) em reunião entre o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), e o ministro Henrique Meirelles (Fazenda), ambos cotados a se candidatar à Presidência, além dos ministros Dyogo Oliveira (Planejamento) e Alexandre Baldy (Cidades). O objetivo da regra é evitar que o Estado se endivide para pagar

despesas correntes, como pessoal e manutenção, empurrando a conta para futuros governos. E pune gestores e o presidente da República pelo crime de responsabilidade, que poderia resultar em impeachment.

A PEC, de autoria do deputado Pedro Paulo (MDB-RJ), vai permitir que a punição seja suspensa temporariamente. Durante este período seriam acionados automaticamente mecanismos de correção de rota, como proibição de criar novas despesas, contratar pessoal ou aumentar salários de servidores. A aprovação de uma PEC exige grande apoio parlamentar. São necessários os votos de 308 deputados e 49 senadores, em dois turnos de aprovação nas duas casas — algo difícil em ano eleitoral.

O texto ainda está em elaboração, mas uma das propostas em estudo é suspender a sanção até 2026, o mesmo intervalo de vigência do teto de gastos do governo. A medida pouparia Temer e, principalmente, o eleito em 2018 de sofrerem um processo de crime de responsabilidade, uma vez que o governo enfrenta dificuldades em cumprir a regra de ouro.

APERTO FINANCEIRO

Neste ano, segundo cálculos do Tesouro, o governo precisará de R\$ 184 bilhões para se adequar à norma. Conta com R\$ 130 bilhões em devoluções do BNDES neste ano e cerca de R\$ 20 bilhões que "sobraram" do pagamento feito pelo banco em 2017. Ainda assim, faltariam cerca de R\$ 34 bilhões. A dificuldade maior, entretanto, é 2019, quando não estão previstos novos pagamentos do BNDES e o rombo tende a ser equivalente.

"A questão é urgentíssima. O governo tem problemas para cumprir a regra de ouro já em 2018 e nenhum presidente vai conseguir cumprir nos próximos dez anos", afirmou Pedro Paulo.

O deputado vem trabalhando há cerca de um mês na proposta, com o auxílio de técnicos da equipe econômica e da Câmara. Ele diz que agora analisa quais as vedações e contrapartidas que serão acionadas em caso de quebra — ou risco de quebra — da regra de ouro já a partir deste ano. A dose das medidas corretivas dependerá da necessidade fiscal para corrigir a rota. "Se a reforma da Previdência for aprovada, por





exemplo, as vedações poderão ser menores", afirmou.

Além da suspensão das sanções, a proposta deverá incluir ainda medidas para reduzir a importância das despesas obrigatórias no Orçamento, dando mais flexibilidade para o governo escolher onde e como gastar. Hoje, 90% das despesas da União são obrigatórias, ou seja, têm regras rígidas de dispêndio. Isso faz com que o governo não tenha margem para usar recursos carimbados em outras áreas, tendo que pedir mais dinheiro emprestado para cobrir obrigações.

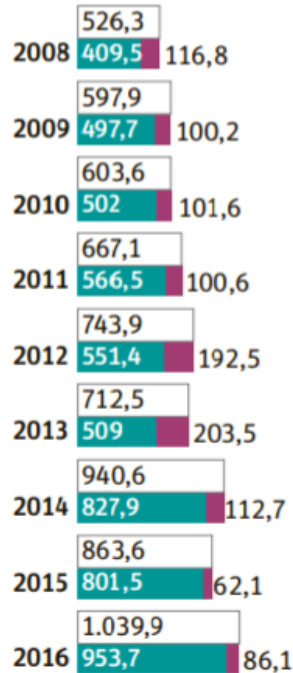
REGRA DE OURO

Lei limita emissão de dívida do governo

CONTAS FEDERAIS

Em R\$ milhões

- Endividamento
- Despesas de capital
- Margem da regra de ouro



- R\$ 184 bilhões

é a previsão para a margem da regra de ouro em 2018*

REGRA DE OURO

O QUE É: assegurar que o governo se endivide apenas com objetivo de financiar despesas de capital (investimentos e pagamento de dívida) e não para cobrir despesas correntes Prevista no art. 167 da Constituição

OU SEJA... É possível financiar o deficit primário e pagar os juros da dívida pública com mais dívida, mas até o limite determinado pela regra de ouro

MOTIVO: Impedir que recaia sobre futuras gerações o ônus de financiar atividades do governo que beneficiam apenas a geração corrente

* O Tesouro Nacional não divulgou os números previstos para 2017. Fonte: RREO

A ajuda aos municípios

Com a publicação, no último dia útil de 2017, de medida provisória (MP) que autoriza a transferência de R\$ 2 bilhões para os municípios, o governo do presidente Michel Temer não atendeu inteiramente os prefeitos, aos quais prometera alívio financeiro imediato em troca de sua pressão sobre os parlamentares em favor da aprovação da reforma da Previdência, mas criou um problema adicional para execução do Orçamento de 2018. Ao contrário da liberação dos recursos ainda em 2017, como queriam os prefeitos, a Medida Provisória n.º 815 determina que a ajuda financeira só será paga neste ano. A transferência depende da aprovação, pelo Congresso, da medida provisória e de um projeto de lei autorizando o remanejamento de recursos de outras áreas para a nova ajuda às prefeituras. O problema é que, como admitiu o ministro da Secretaria de Governo, Carlos Marun, o governo não sabe de onde tirar esse dinheiro. É certo que, como afirmou o Ministério do Planejamento, qualquer centavo a mais para as prefeituras implicará o corte de igual valor de algum programa ou de algum item de despesa previstos no Orçamento de 2018.

E é um orçamento cuja execução já começa com sérias dificuldades, pois parte das receitas nele previstas não está assegurada, visto que medidas legislativas que permitiriam aumento de determinados impostos não foram aprovadas a tempo pelo Congresso. Além disso, por erro da articulação política do governo, o Congresso derrubou veto parcial do presidente Temer à lei que validou incentivos fiscais concedidos pelos governos estaduais. Com isso, União, Estados e municípios perderão R\$ 9,3 bilhões em receita tributária em 2018. E parte do corte de despesas – como o adiamento, para 2019, do aumento do funcionalismo previsto para este ano – foi suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal. Mesmo num cenário de incertezas quanto às receitas públicas, sobretudo da União, prefeitos e dirigentes de associações municipais pressionavam o Palácio do Planalto para a liberação de recursos para

aliviar a situação financeira de boa parte das prefeituras. Em novembro, durante as negociações para acelerar a aprovação do projeto de reforma do sistema previdenciário – essencial para evitar o aprofundamento de seu já grave desequilíbrio financeiro –, o presidente Michel Temer prometeu a prefeitos que liberaria os recursos ainda em 2017. Em troca, os prefeitos se comprometeriam a pressionar os deputados de suas regiões para que aprovassem a reforma previdenciária, cuja votação foi adiada para fevereiro.

Com a MP 815 o governo federal cumpriu parcialmente o que prometera, pois os recursos serão liberados em 2018, para permitir que prefeituras possam “superar dificuldades financeiras emergenciais”. Os recursos, segundo a MP, devem ser aplicados “preferencialmente” nas áreas de saúde e educação. Os critérios de distribuição dos recursos serão os utilizados pelo Fundo de Participação dos Municípios. Depois de afirmar que a edição da medida provisória “é uma prova do compromisso do governo com os municípios”, o ministro Carlos Marun reconheceu que o governo não definiu de onde virão os recursos nem a forma de sua alocação. Segundo Marun, o dinheiro será liberado “em fevereiro ou março”, depois da aprovação das medidas legais pelo Congresso. Há uma lei orçamentária que precisa ser cumprida, esclareceu, daí a necessidade de aguardar a aprovação tanto da medida provisória autorizando as transferências para os municípios como do projeto de lei que permite o remanejamento de recursos orçamentários. Já o ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, responsável pela gestão orçamentária, disse que a ideia inicial do governo era abrir um crédito extraordinário para os municípios ainda em 2017, mas havia dúvidas sobre a legalidade dessa medida. Mesmo com a MP, esclareceu, “não há nenhuma possibilidade de isso ser feito sem reduzir despesa em outra área”. Algum programa do governo terá de ser sacrificado.

Temer quer flexibilizar ‘regra de ouro’

Para evitar crime de responsabilidade, presidente quer amenizar dispositivo que impede a emissão de dívida para pagar despesas correntes

Adriana Fernandes
Igor Gadelha/ BRASÍLIA

Para impedir que o presidente Michel Temer seja responsabilizado criminalmente, o governo costura com o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, uma proposta de emenda à Constituição (PEC) que flexibiliza a chamada “regra de ouro”. Prevista na Constituição, essa norma impede a emissão de dívida para o pagamento de despesas correntes, como salários, por exemplo. O mecanismo, também usado em outros países para garantir o equilíbrio das contas públicas, é um dos três pilares de controle das contas públicas junto com a fixação de uma meta fiscal (economia que o governo promete fazer para impedir que a dívida cresça, a partir de projeções de receitas e despesas) e o teto de gastos, que impede o crescimento das despesas acima da inflação. A proposta poderá ser incluída numa espécie de “super PEC” com 27 medidas para retirar as amarras do

Orçamento e dar mais liberdade de gestão das despesas e receitas do governo que está sendo elaborada a pedido de Maia. Se aprovada, abrirá caminho para que o próximo presidente da República assuma o governo com menos dificuldade para administrar as contas públicas e de quebra evita que Temer corra o risco de ser responsabilizado em 2018.

A proposta está sendo desenhada pelo deputado Pedro Paulo (PMDB-RJ). Ele disse que a ideia é aplicar uma regra de “waiver”, uma espécie de suspensão temporário do mecanismo. O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, prefere que a mudança seja feita por medidas “autocorretivas”, modelo semelhante ao teto de gastos. No caso de descumprimento, são acionados “gatilhos”, como o congelamento dos salários dos servidores. Impossível. Maia disse ao Broadcast/Estadão que o risco de descumprimento em 2019 “parece” de 100%. “Não é uma questão de ser contra ou a favor. É praticamente impossível cumprir a regra no ano de 2019. Segundo ele, o governo é que deve apresentar a PEC. Hoje, as contas do governo

têm um volume excessivo de vinculações de receitas e despesas que dificultam a gestão orçamentária.

A ideia é diminuir essas travas. Além da flexibilização da “regra de ouro”, no pacote há uma medida para aumentar o percentual de receitas que o governo pode desvincular do Orçamento da União. Uma das ideias em análise, diz Pedro Paulo, é elevar dos atuais 30% para 50% a Desvinculação de Receitas da União (DRU). O peemedebista contou ainda que a PEC começou a ser articulada há cerca de um mês e meio. Para a equipe econômica, não há risco de descumprimento da “regra de ouro” porque o governo conta com R\$ 130 bilhões de pagamento antecipado pelo BNDES de empréstimos feitos pelo Tesouro no governo petista. A devolução, no entanto, enfrenta resistência do banco e da área política do governo que teme o travamento do crédito. Sem o pagamento, Temer corre o risco de ser responsabilizado criminalmente. A área econômica, porém, procurou afastar a possibilidade de que a medida seja para beneficiar Temer.

PEC mudará regra de ouro

Parlamentares da base aliada do governo estão preparando uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para mudar a regra de ouro e tornar o Orçamento mais flexível e permitir o remanejamento de verbas para o pagamento de despesas correntes. Pela regra em vigor, o Estado é proibido de criar dívidas para, por exemplo, pagar o salário de servidores públicos. Hoje, caso a legislação seja descumprida, poderá ocorrer um pedido de impeachment contra o presidente no cargo. Em entrevista exclusiva ao Correio, o deputado federal Pedro Paulo (MDB-RJ), que será o autor da PEC, disse que a medida é “inadiável”, porque o Executivo corre riscos de não cumprir a regra neste ano.

Na prática, o texto permitirá que haja o descumprimento, desde que ocorram “contrapartidas”, como a vedação de criação de outras despesas obrigatórias, por exemplo, de pessoal, explica o deputado. Dessa maneira, o governo poderá cortar gastos obrigatórios para compensar o não obediência da regra.

Em 2018, o governo precisa ter R\$ 184 bilhões para ficar livre da

ameaça de impeachment. O governo conta com a devolução de R\$ 130 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para cobrir parte desse valor. Pretende usar também o expediente de abater o excedente do cumprimento da regra em 2017, que até novembro estava em R\$ 20,7 bilhões, para isso. Mesmo assim, ainda terá de conseguir R\$ 33,3 bilhões para cumprir a regra este ano.

Em elaboração

De acordo com Pedro Paulo, a PEC está sendo elaborada durante o recesso e deverá ser protocolada logo no primeiro dia do ano legislativo no Congresso Nacional. “É um tema inadiável. Em 2017, quase que a regra de ouro não foi cumprida, se não fosse o repasse do BNDES”, disse o deputado. No ano passado, a instituição financeira devolveu R\$ 50 bilhões ao Tesouro Nacional.

Interlocutores da equipe econômica confirmam a discussão sobre a PEC. O assunto foi tratado na residência oficial do presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), com a presença dos ministros da Fazenda, Henrique Meirelles, do

Planejamento, Dyogo Oliveira, e de Cidades, Alexandre Baldy, além do autor da PEC. A intenção do governo é aprovar a reforma da Previdência e a PEC da regra de ouro neste ano, dizem as fontes.

Especialistas destacam que é possível alterar a regra de ouro porque não é cláusula pétrea da Constituição. No entanto, uma alta fonte do Judiciário considera que a medida comprometerá a credibilidade do governo na condução do ajuste fiscal. Para Zeina Latif, economista-chefe da XP Investimentos, porém, a proposta pode ser “responsável”, do ponto de vista fiscal. “Para cumprir os R\$ 184 bilhões, é necessário ter receitas extraordinárias e nada pode dar errado”, disse.

Ela destaca ainda que o próximo presidente não terá recursos do BNDES para cumprir a regra de ouro em 2019, o que inviabiliza a própria gestão. “O presidente vai entrar e não vai conseguir fazer nada, porque já entra com um potencial enorme para sofrer impeachment. Até que se tenham as reformas, são necessários recursos para flexibilizar os gastos obrigatórios”, afirmou.

GOVERNO IMPEDIDO DE COMPRAR PASSAGENS AÉREAS

Órgãos do governo federal estão impedidos desde o dia 1º de utilizar um esquema irregular de compra de passagens aéreas diretamente às empresas de aviação, sem licitação, utilizando inclusive cartões corporativos. O esquema foi montado no governo Dilma, mas a medida provisória expirou no dia 31. O lobby das aéreas pressiona por nova MP mantendo seus privilégios, inclusive o de serem dispensadas da retenção na fonte de 7,05% de custo tributário da Receita Federal.

PEDALANDO DE GRAÇA

Na vigência da PM, as empresas aéreas deixaram de reter na fonte R\$40,8 milhões, pedalando com dinheiro público a custo zero.

GOLPE NAS AGÊNCIAS

O objetivo era afastar as agências de viagem, contratadas por licitação (ao contrário das empresas aéreas) e sem reduzir preços de passagens.

C O M B I N A N D O 'LICITAÇÃO'

O esquema foi adotado após sucessivas reuniões a portas fechadas do Ministério do Planejamento com presidentes das companhias aéreas.

COMBINAR É CRIME

O Ministério do Planejamento combinou os termos da contratação com empresas a serem contratadas, proibido pela Lei das Licitações.