

As implicações fiscais da PEC dos Precatórios

Felipe Salto¹, Daniel Couri² e Vilma Pinto³

A IFI já publicou uma série de trabalhos desde o início das discussões sobre a chamada PEC dos Precatórios – Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021. Destacam-se os Comentários da IFI (CI) n.º 11, 12 e 13⁴ e as análises contidas nos Relatórios de Acompanhamento Fiscal (RAF) n.º 56 e 58⁵. O novo texto apresentado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal, no dia 24 de novembro, traz inovações importantes, analisadas neste CI à luz das possíveis implicações fiscais.

O teto de gastos e a limitação dos precatórios

Inicialmente, a PEC nº 23, de autoria do Poder Executivo, previa o parcelamento dos precatórios e sentenças judiciais. Ao longo da tramitação na Câmara dos Deputados, a PEC passou a prever um limite para alocação desses gastos na proposta orçamentária e para a própria expedição dos precatórios pelo Judiciário. A Câmara ainda aprovou um dispositivo para alterar a correção da regra do teto (artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016).

A saber, a limitação da alocação de despesas com sentenças judiciais e precatórios na proposta orçamentária ocorreria a partir do valor pago de 2016 corrigido pela regra do teto. Segundo os cálculos mais recentes da IFI, esse valor totalizaria, em 2022, R\$ 43,7 bilhões (sujeitos ao teto)⁶. Isto é, do total atualmente previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o ano que vem, R\$ 89,1 bilhões, um volume de R\$ 45,4 bilhões seria postergado ou pago via encontro de contas. Este espaço representaria uma folga no limite de gastos.

Ademais, a indexação prevista na Emenda 95 para a regra do teto seria alterada. A intenção é substituir o IPCA acumulado em 12 meses até junho pelo mesmo índice acumulado até dezembro. A conta seria refeita desde 2017, produzindo um novo teto de 2022 em diante. A IFI estimou que o espaço fiscal no teto derivado dessa mudança seria de R\$ 47,6 bilhões, compondo folga total simulada em R\$ 93 bilhões⁷ para o ano que vem (R\$ 47,6 bilhões mais R\$ 45,4 bilhões com o subteto de sentenças judiciais e precatórios).

¹ Diretor-Executivo da IFI.

² Diretor da IFI.

³ Diretora da IFI.

⁴ Os Comentários da IFI estão disponíveis aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi>.

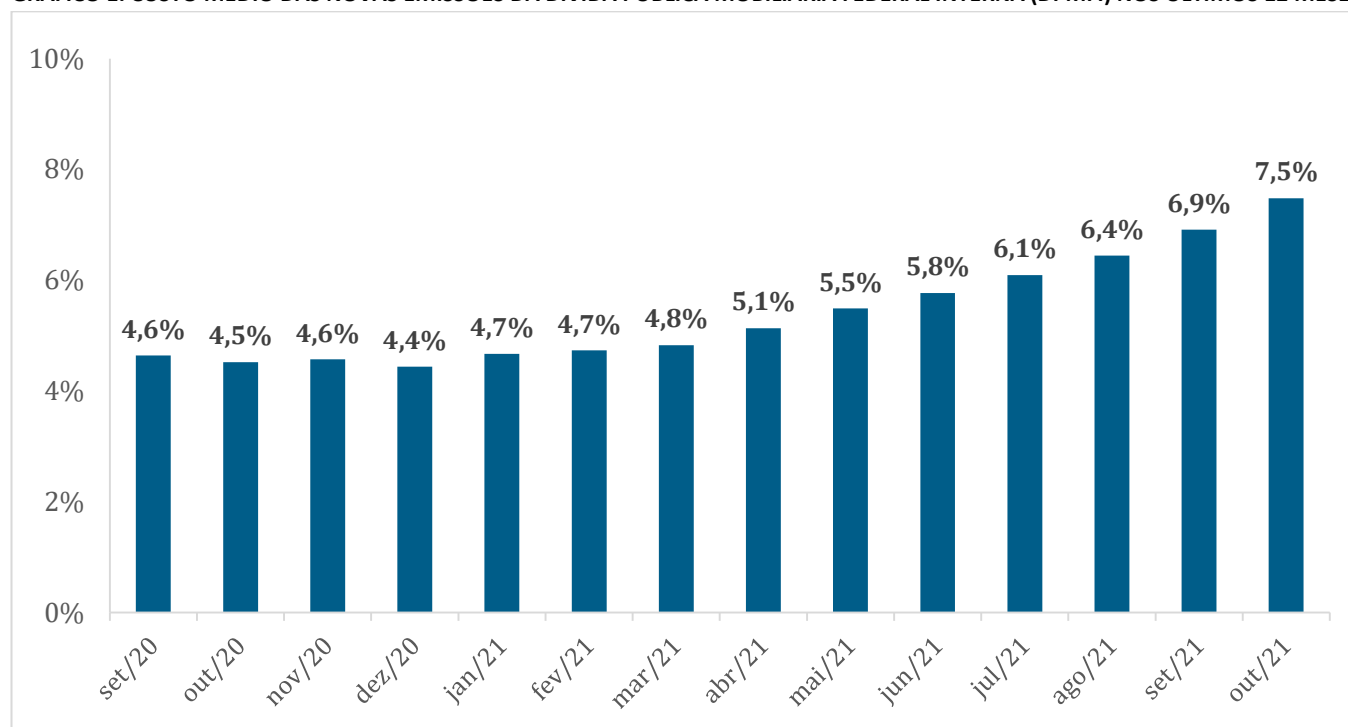
⁵ Os RAFs estão disponíveis aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>.

⁶ Para 2022, a aplicação da nova regra representaria limitar os valores já inscritos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), isto é, como se parte deles não tivesse sido expedida.

⁷ Vale lembrar que esse espaço fiscal depende da inflação acumulada em 12 meses até dezembro de 2021, portanto, as estimativas podem variar a depender da inflação projetada. A estimativa de R\$ 93 bilhões usa como parâmetro a inflação projetada no cenário base da IFI referente ao RAF de

Já mostramos em textos anteriores que o risco de mudar o regime de precatórios e o teto de gastos, especialmente com o processo orçamentário já iniciado, é elevado. Os custos, na verdade, já aparecem na curva a termo de juros, que indica taxas em torno de 11% a 12% ao ano a partir do ano que vem. O prêmio pelo risco exigido nos títulos do governo também subiu. Como discutido no RAF nº 58, o custo médio da dívida pública, sobretudo nas novas emissões do Tesouro Nacional, vem aumentando há vários meses. O Gráfico 1 mostra que o aumento passou a ser mais expressivo desde agosto.

GRÁFICO 1. CUSTO MÉDIO DAS NOVAS EMISSÕES DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA FEDERAL INTERNA (DPMFI) NOS ÚLTIMOS 12 MESES



Fonte: Relatório Mensal da Dívida (RMD). Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

A razão anterior (para a alta dos juros) ao aumento do risco fiscal derivado da PEC é a persistência da inflação elevada, que motivou o Banco Central a adotar uma política monetária mais contracionista (aumento da meta Selic). O quadro fiscal incerto e pautado por mudanças iminentes na principal regra fiscal do país reforçou essa tendência. Os ganhos da inflação elevada, ainda refletidos na dinâmica da arrecadação, devem desaparecer com o aumento do custo médio da dívida pública.

Como consequência dos juros mais altos e do quadro de maior incerteza, amplificado pela crise energética, a perspectiva é que o crescimento econômico fique menor do que o indicado no atual cenário base da IFI (1,7% para 2022), mas possivelmente acima do previsto no cenário pessimista (0,1% para 2022). A dívida pública, por sua vez, refletirá esse custo médio mais alto, dado pela nova

outubro. Considerando o cenário pessimista da IFI, esse espaço seria de R\$ 98,4 bilhões e se for considerado o cenário da pesquisa Focus do Banco Central, de 19 de novembro, o espaço superaria os R\$ 100 bilhões.

curva de juros, e entrará, provavelmente, em trajetória de crescimento. Apresentaremos nova revisão de cenários no RAF de dezembro⁸.

O espaço aberto pelo novo teto de gastos e pela não expedição de um volume expressivo de precatórios afetará também o déficit primário do governo central (receitas menos despesas sem contar os juros da dívida), que tende a ficar acima de 1,5% do PIB, no ano que vem, vis-à-vis à projeção do atual cenário base da IFI, de 0,9% do PIB. O déficit primário maior também impactará a dívida, para além do efeito dos juros mais elevados.

Adicionalmente, o represamento da expedição dos precatórios e sentenças judiciais produzirá um passivo com crescimento exponencial. Por hipótese, se o fluxo de precatórios crescer a 5% (uma medida arbitrada a emular a inflação) e, dada a regra proposta já explicada, esse passivo poderia alcançar R\$ 854,9 bilhões até 2026⁹.

Não se sabe, até o momento, o tratamento a ser dado aos precatórios não expedidos. O risco é a criação de uma espécie de “limbo”, em que o precatório não existiria (já que não terá sido expedido), mas, sob o aspecto econômico, representaria uma dívida para a União¹⁰. A Tabela 1 apresenta a evolução dos precatórios sob as hipóteses descritas.

TABELA 1. EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE PRECATÓRIOS SOB AS REGRAS DE PAGAMENTO PREVISTAS NA PEC Nº 23 E CRESCIMENTO DO ESTOQUE DE 5% (R\$ BILHÕES CORRENTES)

Ano	Pagamento (sob limite da PEC)	Estoque de precatórios	Sobra do ano anterior
2022	43,7	89,1	-
2023	45,9	139,0	45,4
2024	48,2	239,0	93,1
2025	50,6	441,7	190,8
2026	53,1	854,9	391,1

Fonte: IFI.

Como se vê, sob a hipótese de manutenção do volume de decisões desfavoráveis à União na Justiça, o passivo contratado tenderá a crescer exponencialmente. A solução da PEC, nesse sentido, não resolveria a questão do aumento dos precatórios. Para isso, seria preciso melhorar a gestão de riscos¹¹, tempestivamente, escrutinar os precatórios já expedidos e investigar as causas estruturais do aumento recente. A medida apenas produziria um contexto de maior facilidade para observar o teto de gastos. Um “ganho” de curto prazo mais do que compensado pelos efeitos negativos derivados da mudança.

⁸ O RAF de dezembro será divulgado no dia 16 de dezembro (quinta-feira). O cronograma de divulgação dos RAFs pode ser encontrado em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/agenda>.

⁹ Sem contar a correção pela Selic, que exacerbaria as contas preliminares ora apresentadas.

¹⁰ A Lei Complementar nº 101, de 2000, determina que precatórios não pagos na data prevista devam ser inscritos na dívida consolidada. No entanto, neste caso, quando nem sequer terão sido expedidos, fica a dívida sobre o tratamento contábil. De todo modo, o passivo existirá.

¹¹ Nesse aspecto, vale lembrar que a Lei Complementar nº 101, de 2000, prevê que o acompanhamento dos riscos derivados de sentenças judiciais e outros passivos contingentes seja explicitado em anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 4º, § 3º).

Além do aumento do risco e dos juros, destaca-se a insegurança jurídica associada a essa medida. **No relatório apresentado na CCJ do Senado Federal, discutido a seguir, tanto a limitação dos precatórios e sentenças judiciais quanto a mudança da regra do teto foram mantidos.** As inovações resvalam nesses dois assuntos, mas não alteram o teor aprovado pela Câmara dos Deputados.

Inovações do texto apresentado na CCJ do Senado Federal

Das inovações trazidas pelo relator – o líder do governo no Senado Federal, Fernando Bezerra – destacamos¹²:

- a) a constitucionalização das bases para um programa no modelo do Auxílio Brasil (Medida Provisória nº 1.061, de 2021);
- b) o afastamento de regras de responsabilidade fiscal para o caso do item “a”;
- c) o escalonamento dos precatórios do Fundef (educação);
- d) a criação de uma comissão para auditar os precatórios; e
- e) a vinculação de espaços fiscais gerados pela PEC a áreas de gastos específicos.

A constitucionalização do programa de transferência de renda editado pela Medida Provisória (MP) nº 1.061¹³ (item “a”) está prevista na mudança ensejada pela PEC nos artigos 203 da Constituição e 118 do ADCT. Na verdade, a “vulnerabilidade socioeconômica” seria incorporada aos objetivos da assistência social (art. 203). O ADCT, por sua vez, contemplaria um comando para a edição de uma lei a fim de cumprir esse novo objetivo. Para ter claro, o programa Auxílio Brasil, seria, uma vez aprovada a MP, a lei referenciada nos dispositivos trazidos pela PEC.

A necessidade de compensar os gastos permanentes derivados da medida (item “b”) – uma exigência da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), ficaria afastada. A esse respeito, vale ver o parágrafo único do artigo 118 do ADCT proposto:

“Parágrafo único. A lei de que trata o caput fica dispensada da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa”¹⁴. (Página 18).

Dito de outra forma, alguns dos requisitos exigidos pela LRF não precisariam ser observados no caso do novo programa social. Em particular, eles dizem respeito aos artigos 15 a 17 da LRF, que exigem, por exemplo, a compensação do impacto fiscal do programa pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

¹² Destaca-se ainda a supressão do parágrafo 15 do artigo 107-A da PEC aprovada pela Câmara, extinguindo o regramento para as emendas de relator-geral.

¹³ A MP nº 1.061, de 9 de agosto de 2021, institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. A tramitação da MP pode ser vista em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/149322>.

¹⁴ Relatório do Senador Fernando Bezerra apresentado à Comissão de Constituição de Justiça (CCJ) em 24 de novembro de 2021: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9042708&ts=1637841530998&disposition=inline>.

Obviamente, o auxílio teria de estar previsto no Orçamento, respeitar o teto de gastos e a meta anual de resultado primário. Além disso, o art. 113 do ADCT manda que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. De toda forma, a desobrigação da compensação exercerá pressão altista, tudo o mais constante, sobre o déficit primário.

A priorização dos pagamentos dos precatórios do Fundef (item “c”) já estava prevista no artigo 107-A do ADCT, conforme versão da PEC aprovada pela Câmara dos Deputados. O texto da CCJ do Senado apenas aprimorou a redação e inseriu uma regra de pagamento das parcelas ali fixadas. Dentro de cada ano (serão três parcelas anuais), os pagamentos serão escalonados assim: até abril (40%), até agosto (30%) e até dezembro (30%)¹⁵.

Quanto à criação da comissão para auditar os precatórios e sentenças judiciais (item “d”), a iniciativa poderá colaborar para o melhor escrutínio desses gastos (artigo novo introduzido pelo relator). Entretanto, é preciso ter claro que a Advocacia-Geral da União (AGU), atualmente, já dispõe de elementos e detalhes a respeito dos precatórios e os fornece aos setores relevantes do Poder Executivo. Há, aí, um problema de gestão que dificilmente seria endereçado apenas por meio do comitê, em que pese a medida ser positiva, pois na direção da transparência.

Finalmente, no item “e”, o relatório apresentado propõe a vinculação do espaço fiscal gerado pelo recálculo do teto de gastos, agora sob novo indexador, em 2022, a três áreas:

“I – ampliação de programas sociais de combate à pobreza e à extrema pobreza; II – atendimento dos limites individualizados e sublimites que decorram da aplicação do disposto no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e III – saúde, previdência e assistência social”. (Página 17).

A vinculação não se aplica ao espaço fiscal aberto pela não expedição de precatórios (R\$ 45,4 bilhões estimados), mas apenas à folga no teto derivada do recálculo desse limite constitucional (R\$ 47,6 bilhões estimados). O inciso I do artigo proposto pela nova redação da PEC permite o gasto com programas sociais. O inciso II permite o uso de parte desse orçamento aberto para a correção de despesas atreladas à própria regra do teto (como é o caso dos mínimos constitucionais da saúde e da educação). Finalmente, o inciso III autoriza o uso para saúde, previdência e assistência social.

Vale dizer, a vinculação do espaço aberto pela mudança na regra do teto poderá ser satisfeita com despesas que já seriam realizadas na ausência da alteração, gerando margem para a inclusão de gastos discricionários durante a execução.

Em resumo, as mudanças não tocaram nos dois pontos essenciais, discutidos na primeira parte deste CI: recálculo do teto de gastos e limitação à expedição de precatórios. Essas questões têm produzido volatilidade no mercado, aumento dos juros previstos, com efeitos fiscais relevantes, aliás, notadamente nas taxas dos novos títulos ofertados pelo Tesouro Nacional.

¹⁵ Nesse ponto, vale mencionar que os precatórios do Fundef são gastos de natureza idêntica aos do próprio programa. As complementações da União no âmbito do Fundeb, seu sucessor, são excetuados do teto, conforme a Emenda 95. Logo, os precatórios de ambos – Fundef e Fundeb, poderiam ser contabilizados também no chamado “extrateto”.

A introdução da previsão de um programa no modelo do Auxílio Brasil na Constituição tenta dar celeridade à implementação do programa e garantir maior perenidade. Vale lembrar que o Bolsa Família estava previsto em legislação ordinária, revogada pela MP nº 1.061. O afastamento de exigências da LRF enseja preocupações, mas não é o ponto central a afetar as perspectivas macroeconômicas, senão a mudança do teto e a insegurança jurídica associada ao novo regramento para os precatórios.

O texto poderá ser ainda emendado pelos membros da CCJ, no Senado Federal, e as discussões, portanto, continuarão nos próximos dias. Nesta nota, reiteramos a preocupação com a potencial perda da âncora fiscal, o teto. Regras fiscais dependem, inexoravelmente, do compromisso político em torno do seu cumprimento. A importância de mantê-las e de respeitá-las está na base da credibilidade da política fiscal.

Mudanças intempestivas podem prejudicar fortemente os cenários econômicos prospectivos. Parte da piora nas projeções de mercado para o PIB de 2022, conforme indicadas pela pesquisa Focus, do Banco Central, além da deterioração do quadro de juros e da manutenção de taxa de câmbio e inflação pressionadas, está associada a essa indefinição do quadro fiscal. Fatores externos também podem explicar o quadro inflacionário, particularmente, mas o componente doméstico preocupa.

Uma forma de calcular a piora prospectiva do cenário fiscal, particularmente, é estimar o esforço fiscal necessário para estabilizar a dívida bruta/PIB dados determinados parâmetros. Por exemplo, com juros reais em 5% e crescimento econômico em 2%, uma dívida de 85% só seria estabilizada sob superávit primário de 2,6% do PIB. A juros reais de 6%, a mesma tarefa seria entregue com 3,4% do PIB de superávit primário. No médio prazo, o desafio representaria um esforço fiscal de pelo menos R\$ 450 bilhões.

Por fim, não se trata apenas do efeito fiscal da expansão autorizada pelas medidas em tela, mas da forma como as regras podem acabar alteradas na iminência de pressões oriundas da aproximação do período eleitoral. O zelo pelas regras do jogo é parte das funções precípuas da Instituição Fiscal Independente (IFI). Seguiremos acompanhando as próximas etapas da tramitação da PEC nº 23.