

## Risco fiscal materializa-se com a PEC dos Precatórios

Felipe Salto<sup>1</sup> e Daniel Couri<sup>2</sup>

*Estes Comentários da IFI (CI) analisam os riscos associados à Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2021, que altera o regime de pagamento de precatórios e sentenças judiciais – a PEC dos Precatórios. O texto apresentado pelo Executivo permite amplo parcelamento dessas despesas e cria um fundo para viabilizar parte do seu pagamento por fora do Orçamento da União e do teto de gastos. Assim, o risco fiscal apontado diversas vezes pela IFI materializa-se. Os efeitos sobre os juros e a dívida pública poderão anular potenciais ganhos contábeis de curto prazo.*

### A PEC e seus efeitos no teto

O § 20 do artigo 100 da Constituição permite, atualmente, o parcelamento de precatórios de valor elevado, isto é, superior a 15% do total anual. A PEC dos Precatórios apresentada pelo governo federal permitirá que os parcelamentos abranjam uma seleção maior. Na prática, o efeito será o desvio da regra do teto, já que a despesa prevista para o ano que vem, de R\$ 89,1 bilhões, será reduzida fortemente, como mostraremos nas estimativas deste CI.

A PEC permitirá que os precatórios com valor mil vezes superior ao montante definido como de pequeno valor, as RPVs – Requisições de Pequeno Valor – possam ser parcelados: 15% pagos à vista e o restante dividido em dez parcelas anuais. Hoje, o limite das RPVs, na União, é de sessenta salários mínimos e, portanto, o parcelamento alcançaria precatórios acima de R\$ 66 milhões. Além disso, se o pagamento de precatórios, exceto RPVs, superar 2,6% da Receita Corrente Líquida (RCL), esse excedente será parcelado em dez anos. Neste último caso, trata-se de regime vigente até 2029.

Para ter claro, a despesa com RPVs, conforme coleta feita pela IFI no sistema SIGA-Brasil, do Senado Federal, corresponderão a R\$ 17,3 bilhões e os demais precatórios a R\$ 35,8 bilhões em 2021. Há ainda um grupo que classificamos como “outros”, pela dificuldade em segregar a partir das informações disponíveis; estes totalizarão R\$ 3,4 bilhões em 2021. Assim, a soma para o ano representará R\$ 56,4 bilhões. A Tabela 1 traz as informações completas.

**TABELA 1: EVOLUÇÃO DOS PRECATÓRIOS, RPVS E OUTROS (R\$ MIL E % DA RCL)**

Ano	RCL (A)	Precatórios (B)	RPV (C)	Outros (D)	E = B/A (%)
2016	722.474.299	19.251.934	10.159.917	1.266.343	2,66
2017	727.254.324	19.212.261	11.648.371	1.260.632	2,64
2018	805.348.403	22.423.535	13.120.021	1.236.070	2,78
2019	905.658.590	24.524.767	15.528.588	1.586.839	2,71
2020	651.943.266	33.749.487	15.109.134	1.665.943	5,18
2021	816.149.880	35.760.355	17.277.543	3.403.984	4,38

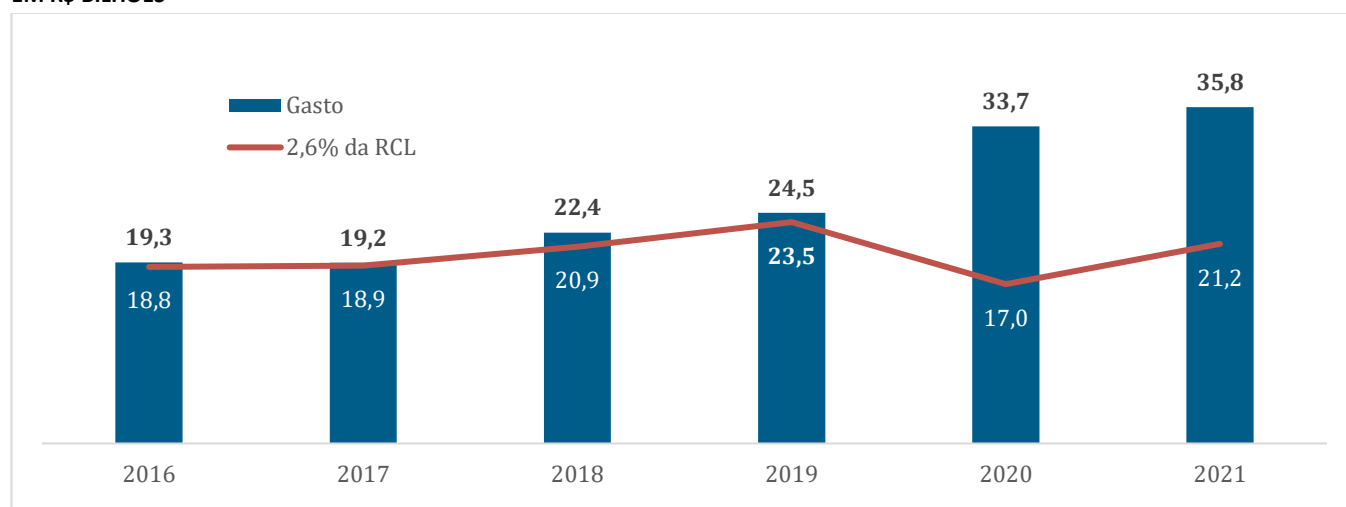
Fonte: Tesouro Nacional (RCL e gastos com sentenças judiciais e precatórios até 2020) e SIGA-Brasil (previsão orçamentária para 2021). Elaboração própria.

<sup>1</sup> Diretor-Executivo da IFI.

<sup>2</sup> Diretor da IFI.

Na média de 2016 a 2019, os precatórios, exceto RPVs e outros, equivaleram a 2,7% da RCL. Aparentemente, o governo calibrou a regra dos 2,6% a partir da média do período pré-crise pandêmica. É importante reforçar que o limite de 2,6% incidirá sobre a coluna “Precatórios (B)”, da Tabela 1, isto é, exceto RPVs (e, na nossa estimativa, exceto “outros”). A aplicação desse limite, desde 2016, teria produzido gastos nominalmente mais baixos, em relação ao observado, como se vê pelo Gráfico 1.

**GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO EMULADA DOS PRECATÓRIOS (SEM RPVS E OUTROS) NA PRESENÇA DO LIMITE DA PEC (2,6% DA RCL) – DADOS EM R\$ BILHÕES**



Fonte: Tesouro Nacional (RCL e gastos com sentenças judiciais e precatórios até 2020) e SIGA-Brasil (previsão orçamentária para 2021). Elaboração própria.

Em 2021, o limite fixado pela PEC teria sido de R\$ 21,2 bilhões, vis-à-vis ao gasto de R\$ 35,8 bilhões do Orçamento. Em 2022, para fins de simulação preliminar – sob a hipótese de crescimento nominal de 10% da RCL sobre a prevista pelo governo para 2021 (totalizando R\$ 897,8 bilhões)<sup>3</sup> –, o limite para gastos com precatórios (2,6% da RCL) seria de R\$ 23,3 bilhões. A esse montante, devem-se somar os RPVs (e, no caso das nossas contas, implicitamente, a rubrica “outros”<sup>4</sup>). Se esse conjunto de RPVs e outros totalizar R\$ 20 bilhões, em 2022, e considerando-se o total de R\$ 89,1 bilhões confirmado, hoje, em coletiva à imprensa para anúncio da PEC<sup>5</sup>, a parte dos demais precatórios totalizaria R\$ 69,1 bilhões em 2022. Este é o montante que deveria ser pago na ausência do limite de 2,6% da RCL.

Na presença do novo limite, dos R\$ 69,1 bilhões estimados, serão pagos apenas R\$ 23,3 bilhões. Além deste valor, os R\$ 20 bilhões de RPVs e outros, totalizando R\$ 43,3 bilhões. Isto é, de uma despesa total de R\$ 89,1 bilhões, serão pagas e estarão sujeitas ao teto de gastos de 2022 apenas R\$ 43,3 bilhões, restando R\$ 45,8 bilhões a serem parcelados em dez anos. As contas ora apresentadas são

<sup>3</sup> A regra indica os doze meses anteriores, mas dada a incerteza sobre como será o cálculo, precisamente, optamos pela estimativa preliminar desta forma.

<sup>4</sup> Assumimos, aqui, que a rubrica “outros” equivaleria a RPVs, por hipótese. A alteração dessa hipótese modificaria muito pouco, no entanto, os cálculos ora apresentados.

<sup>5</sup> Veja aqui a exposição da proposta pelo Ministério da Economia – <https://www.youtube.com/watch?v=xpZ7lcBX1iE>.

preliminares e servem ao propósito de explicitar o desvio que se está promovendo no teto de gastos (EC 95), regra fiscal tida como âncora das expectativas de mercado, atualmente<sup>6</sup>.

Como a previsão implícita às projeções do governo nunca foi de R\$ 89,1 bilhões, não é correto dizer que se está abrindo um espaço no teto de gastos de 2022 de R\$ 45,8 bilhões. O mais apropriado, a nosso ver, é tomar como base um cenário de referência em que os precatórios se comportassem de acordo com o IPCA, por hipótese. Isto é, o gasto total com precatórios em um pretense cenário de referência seria de R\$ 60,7 bilhões (com 7,5% de inflação). Em comparação com os R\$ 43,3 bilhões a serem pagos sob as novas regras, tem-se a diferença de R\$ 17,4 bilhões.

A saber, o teto de gastos terá uma folga independente da nova PEC. Trata-se do espaço fiscal gerado pela diferença entre a correção do limite (IPCA acumulado em 12 meses até junho de 2021) e a inflação a indexar boa parte das despesas sujeitas ao teto. Mesmo que a inflação fique exatamente igual à de junho de 2021 (8,35%), até o fim do ano, a folga ainda seria de R\$ 15 bilhões. Isto é, o espaço mínimo total para o ano que vem é de R\$ 32,4 bilhões. Com inflação na casa de 7% a 7,5%, os R\$ 15 bilhões saltariam à casa de R\$ 30 bilhões, somando-se aos R\$ 17,4 bilhões para compor uma folga total de R\$ 47,4 bilhões.

Para ter claro, não há qualquer avanço em termos de ajuste fiscal a abalizar essa geração de espaço fiscal e orçamentário. O espaço é produzido, de um lado, pelo não pagamento de despesas obrigatórias (precatórios), no presente, e pelas características da própria regra do teto no contexto de variação da inflação (cujas razões vêm sendo exploradas pela IFI nos Relatórios de Acompanhamento Fiscal – RAFs<sup>7</sup>).

O parcelamento de despesas obrigatórias, como já afirmado no CI nº 11<sup>8</sup>, constitui séria burla às regras do jogo. A proposta, na prática, cria nova exceção ao teto de gastos para possibilitar seu cumprimento em 2022. Um arcabouço de normas fiscais que se pretenda crível, isto é, que sirva à ancoragem de expectativas, não pode ser alterado para atender a objetivos de curtíssimo prazo. Na iminência do descumprimento, altera-se a regra.

Adicionalmente, a PEC dos Precatórios propõe um fundo a ser composto por receitas de alienação de imóveis da União, participações em empresas, dividendos recebidos de estatais, receitas de concessões (outorgas) e antecipação de receitas de petróleo. O objetivo é saldar precatórios e abater dívida pública. As operações passarão ao largo da Lei Orçamentária – fora, portanto, do controle parlamentar – e não estarão sujeitas ao teto de gastos.

Presume-se que a tese defendida para tanto seja a de que os precatórios constituem dívida, a ser então amortizada via novo fundo. Perde-se transparência e abre-se caminho à criação de orçamento

---

<sup>6</sup> Na Exposição de Motivos da PEC nº 23/2021, o governo calcula que o espaço fiscal aberto com a proposta seria de R\$ 33,5 bilhões. Um dos fatores a explicar a diferença de cálculo pode ser a divergência nas estimativas para a RCL e os gastos com precatórios em 2022.

<sup>7</sup> Veja, por exemplo, o RAF de julho, disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/591096/RAF54\\_JUL2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/591096/RAF54_JUL2021.pdf).

<sup>8</sup> Disponível aqui – <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi/ci-comentario-da-ifi-no-11-teto-de-gastos-e-as-despesas-com-setencas-judiciais-e-precatórios-em-2022>.

paralelo; espécie de volta ao momento pré-unificação dos orçamentos e extinção dos diversos mecanismos apartados de financiamento de políticas públicas, ocorridos nos anos 1980.

É curioso notar que a chamada PEC Emergencial (EC 109), promulgada em março de 2021, teve como motivação central a solução para a suposta impossibilidade de acionamento dos gatilhos (medidas automáticas de ajuste fiscal) previstos na EC 95. No entanto, como se vê, agora, na prática, a “solução” foi inócua. Tivesse sido acertada, não haveria motivo para preocupação em relação à despesa elevada de precatórios contratada para 2022. O teto seria rompido e os gatilhos seriam acionados, cumprindo-se a regra do jogo.

Contudo, a EC 109 estabeleceu um mecanismo tortuoso e matematicamente inconsistente para acionamento dos gatilhos do teto. Como mostramos no Box nº 1 (“A mecânica da nova regra dos 95%”), no RAF nº 50<sup>9</sup>, o disparo das medidas automáticas de ajuste só aconteceria concomitantemente ao estouro do próprio teto de gastos.

Para ter claro: a regra prevê que quando a despesa obrigatória sujeita ao teto dividida pela primária total sujeita ao teto superar 95%, os gatilhos poderão ser acionados. Ora, isso só ocorreria com um nível de discricionárias inferior a 5%, incompatível com o funcionamento pleno da máquina pública e, portanto, equivalente ao cenário de estouro muito provável do teto. Se o percentual, por hipótese, tivesse sido calibrado em 92%, a regra poderia ser acionada em 2022. Não seria necessário apresentar a PEC dos Precatórios.

Argumenta-se que a despesa de precatórios de R\$ 89,1 bilhões não era previsível. Mas já mostramos, no CI nº 11, ser falaciosa essa hipótese, dados os mecanismos de acompanhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO – Anexo de Riscos Fiscais), do Balanço Geral da União (BGU) e da própria Advocacia-Geral da União (AGU). O Executivo tinha os instrumentos e as informações adequados para uma gestão fiscal apropriada e tempestiva, mas não os utilizou.

### **Materialização de riscos**

O risco fiscal materializa-se, com clareza, a partir da apresentação da PEC em tela. O parcelamento de despesas obrigatórias afeta a dinâmica do teto de gastos, em um contexto de eleições gerais, abrindo espaço de R\$ 32,4 a R\$ 47,4 bilhões na regra para o ano que vem. A MP nº 1.061/2021 já indicou um dos destinos do espaço: o novo conjunto de benefícios sociais criados em substituição ao Programa Bolsa Família. Não se discute, aqui, o mérito, sobretudo diante de um quadro de elevada precariedade no mercado de trabalho e de aumento do número de pessoas na condição de extrema pobreza.

Contudo, a destinação poderá também servir ao financiamento de emendas ao Orçamento da União, gastos programados às pressas – vale notar que o Projeto de Lei Orçamentário Anual (PLOA) deve ser enviado dentro de vinte dias ao Congresso Nacional –, reajustes salariais e outras contratações de despesas permanentes. Tudo isso baseado em uma fabricação de espaço contábil por meio de mudanças intempestivas na Constituição.

---

<sup>9</sup> Disponível aqui - [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/586156/RAF50\\_MAR2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/586156/RAF50_MAR2021.pdf).

As consequências serão muito claras e já se materializam nos preços dos ativos. A primeira, o aumento dos juros exigidos pelo mercado nas operações com títulos públicos. A segunda, o aumento dos juros, por parte do Banco Central, para fazer frente aos efeitos ocasionados sobre a inflação a partir da maior percepção de risco. Este que se correlaciona com a taxa de câmbio. A terceira, os efeitos dos dois primeiros pontos sobre a dívida pública. O custo médio das novas emissões do Tesouro tende a crescer, implicando maiores gastos com juros. A dinâmica da dívida, a médio prazo, será prejudicada, isto é, o objetivo de torná-la sustentável ficará mais penoso na presença de juros médios mais altos. Em outras palavras, será preciso produzir maior esforço fiscal primário.

Em resumo, o efeito de uma medida que preconiza produzir espaço fiscal, mas à custa das regras do jogo, causará uma turbulência relevante sobre as expectativas do mercado. O ganho que se observa na superfície será rapidamente suplantado pelo prejuízo causado ao quadro fiscal agregado, via juros e dívida pública.