

A PEC nº 1/2022 e o aumento do risco fiscal¹

Daniel Couri e Vilma Pinto²

O objetivo destes Comentários da IFI (CI) é detalhar e avaliar, sob o aspecto fiscal, a Proposta que autoriza a concessão, por fora do teto de gastos e demais regras fiscais, de até R\$ 41,2 bilhões em benefícios a menos de 100 dias das eleições. A principal conclusão é que a PEC nº 1/2022 fragiliza ainda mais a regra do teto de gastos e reduz a confiança no compromisso com a disciplina fiscal.

No dia 30 de junho, o Senado Federal concluiu a votação, em dois turnos, da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 1, de 2022.³ Nos termos do relatório apresentado pelo Senador Fernando Bezerra Coelho, a PEC – que agora será apreciada pela Câmara dos Deputados – tem o objetivo de atenuar o impacto do forte aumento dos preços dos combustíveis e dos preços em geral sobre a renda dos cidadãos mais vulneráveis.⁴

A Proposta permite a ampliação de gastos já existentes e a criação de novas despesas no âmbito da União, dispensando o cumprimento das regras fiscais. No total, ela autoriza gastos de até R\$ 41,2 bilhões para 2022, sendo que R\$ 26 bilhões (63%) seriam destinados à ampliação do programa Auxílio Brasil. Vale dizer que, mesmo estando a Proposta limitada ao exercício de 2022, algumas medidas geram impactos para anos seguintes. Um exemplo é a inclusão de famílias que hoje estão na fila de espera do Auxílio Brasil, conforme comentaremos em seguida. A Tabela 1 resume as despesas aprovadas pelo Senado Federal.

TABELA 1. GASTOS AUTORIZADOS PELA PEC 1 PARA 2022 (R\$ BILHÕES)

Medidas	Gasto máximo (PEC nº 1/2022)	% do total
Aumento de R\$ 200,00 no benefício do Auxílio Brasil e fim da fila do programa	26,00	63,0
Auxílio financeiro mensal de R\$ 1.000,00 para caminhoneiros	5,40	13,1
Subsídio etanol (auxílio financeiro aos estados e DF)	3,80	9,2
Apoio aos entes subnacionais para custeio do transporte coletivo (gratuidade de idosos)	2,50	6,1
Auxílio financeiro para taxistas	2,00	4,8
Ampliação do valor do auxílio Gás dos Brasileiros	1,05	2,5
Reforço orçamentário para o Programa Alimenta Brasil (Lei nº 14.284, de 2021)	0,50	1,2
Total	41,25	100,0

Fonte: Substitutivo do Senador Fernando Bezerra Coelho à PEC nº 1/2022. Elaboração: IFI.

¹ O texto da PEC 01, de 2022, analisado nestes Comentários da IFI (CI) corresponde ao autógrafo de 01 de julho de 2022 e pode ser acessado em: <https://bit.ly/3nVPrj7>.

² Diretor-Executivo e Diretora da IFI, respectivamente.

³ Tanto a PEC nº 1, de 3 de fevereiro de 2022, quanto a PEC nº 16, de 8 de junho de 2022, justificam a alta do preço internacional do petróleo e seus consequentes impactos sobre a inflação doméstica para defender a expansão de gastos via exceção às regras fiscais. No relatório apresentado em 29 de junho, o Relator propôs um texto substitutivo à PEC nº 1/2022, e a rejeição à PEC 16, de 2022. Esse substitutivo sofreu algumas alterações na votação do dia 30 de junho. Assim sendo, no decorrer da análise, iremos nos referir à Proposta apenas como PEC 1/2022.

⁴ Página 2 do Relatório apresentado no dia 29 de junho explicita que “Ambas as PEC têm por objetivo atenuar o impacto do forte aumento de combustíveis e dos preços em geral sobre a vida dos cidadãos.”. Para mais detalhes, ver: <https://bit.ly/3nDQ3IU>.

O aumento de gastos com o Auxílio Brasil decorre principalmente do acréscimo de R\$ 200,0 no benefício mensal nos últimos cinco meses de 2022. Considerando que o programa atende hoje 18,2 milhões de famílias⁵, o impacto da medida seria de R\$ 18,2 bilhões.

O benefício mensal médio do Auxílio Brasil está atualmente em torno de R\$ 400,00 por família. O valor é 50% superior, em termos reais, ao maior benefício médio pago pelo Bolsa Família (em agosto de 2014). O adicional extraordinário de R\$ 200,0 equivaleria a um aumento de cerca de 50% no valor atual do benefício do Auxílio Brasil, enquanto a inflação medida pelo INPC, em doze meses até maio de 2022, é de 11,9%.

Se o objetivo é atenuar o efeito da inflação sobre a vida dos beneficiários do programa, o que justifica um reajuste tão mais expressivo que o aumento de preços observado no período recente? A PEC nº 1/2022 carece de estimativas e estudos que embasem o valor proposto.⁶ Para que se tenha noção da importância da medida, em termos fiscais, o Auxílio Brasil passaria a custar 1,5% do PIB, em termos anualizados, mais de três vezes a média histórica do antigo Bolsa Família.

A PEC também assegura a extensão do programa às famílias elegíveis na data de promulgação da Emenda Constitucional. De acordo com o relatório aprovado no Senado, há hoje 1,6 milhão de famílias à espera de receber o benefício. O benefício regular de R\$ 400⁷ mais as cinco parcelas de R\$ 200 para as famílias na fila custariam, portanto, R\$ 4,8 bilhões no ano. Caso a fila continue a crescer após a promulgação da Emenda, não há garantia de atendimento, dado que o número de beneficiários deve ser compatibilizado com a dotação orçamentária do programa (§ 1º do art. 21 da Lei nº 14.284, de 2021).

A inclusão das famílias na fila de espera do Auxílio Brasil deve impactar as contas dos próximos exercícios. Por hipótese, se o número de famílias que atendem aos critérios do programa não se alterar para 2023 e se o número de novos beneficiários for de 1,6 milhão de famílias, o efeito sobre as despesas de 2023 seria cerca de R\$ 7,7 bilhões. Além disso, é possível que o Congresso resista a uma retirada abrupta do benefício extraordinário em 31 de dezembro, especialmente sob contexto social ainda adverso, o que também elevaria os gastos do próximo ano⁸.

O segundo maior impacto diz respeito à concessão, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, de auxílio mensal de R\$ 1.000,00 a caminhoneiros.⁹ O gasto autorizado é de R\$ 5,4 bilhões, 13,1% do total da PEC. Com bases nessas informações, calcula-se que o benefício atingiria cerca de 900 mil profissionais.¹⁰ Como no caso da ampliação do Auxílio Brasil, a PEC não apresenta justificativas para o valor proposto em face do objetivo declarado de atenuar os efeitos da inflação.

A Proposta prevê, ainda, a entrega de R\$ 3,8 bilhões (em cinco parcelas mensais de até R\$ 760 milhões) a título de auxílio financeiro para os estados que outorgarem créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido.

⁵ Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania. Total de famílias beneficiárias do Auxílio Brasil em junho de 2022. Link: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/index.php>. Acessado em 05-07-2022.

⁶ Pesquisa da FGV Social (Fundação Getúlio Vargas) mostra que “A pobreza nunca esteve tão alta no Brasil quanto em 2021, desde o começo da série histórica da PNADC em 2012, perfazendo uma década perdida.” A pesquisa sobre o mapa da nova pobreza pode ser acessado em: <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-lanca-pesquisa-mapa-da-nova-pobreza-com-abertura-para-146-estratos-espaciais>. Isso reforça a importância de conhecer as avaliações *ex-ante* que justificam o desenho e volume de recursos propostos. Isso é importante para que o gasto realizado realmente alcance os efeitos esperados.

⁷ O ticket médio de R\$ 400 por família passou a ser permanente após a promulgação da Lei 14.342, de 18 de maio de 2022. Ver: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.342-de-18-de-maio-de-2022-400975521>.

⁸ Essa observação foi feita pelo economista Bernard Appy em texto para o jornal O Estado de São Paulo do dia 5/7/2022.

⁹ Nos termos da PEC, “Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas - RNTRC até a data de 31 de maio de 2022”.

¹⁰ De acordo com o RNTRC em maio o número de transportadores autônomos de carga (TAC) foi de 872.320. As estatísticas podem ser acessadas em: <https://bit.ly/3nBywBU>. Acessado em 04-07-2022.

Para os entes que disponham de serviços regulares de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano, a Proposta cria, até dezembro de 2022, assistência financeira de R\$ 2,5 bilhões, a serem utilizados no custeio da gratuidade para os maiores de sessenta e cinco anos (art. 230, § 2º, da Constituição).

Outra medida é a ampliação do auxílio Gás dos Brasileiros, criado pela Lei nº 14.237, de 2021. A mudança assegura às famílias beneficiadas pelo programa, de julho a dezembro deste ano, a cada bimestre uma parcela adicional de 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de GLP estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos 6 (seis) meses anteriores. O gasto autorizado para a medida é de R\$ 1,1 bilhão.

O texto aprovado pelo Senado também incluiu um valor de até R\$ 2 bilhões para ser transferido aos motoristas de táxi na forma de auxílio, mas diferentemente dos demais programas propostos pela PEC, neste não há detalhes sobre o valor a ser transferido a cada motorista.

Por fim, a Proposta prevê o reforço de R\$ 500 milhões no orçamento do Programa Alimenta Brasil, criado junto com o Auxílio Brasil pela Lei nº 14.284, de 2021.

A PEC nº 1/2022 reconhece, no ano de 2022, estado de emergência decorrente da “elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais deles decorrentes”. Nesse contexto, estabelece amplo regime fiscal de exceção, não sujeitando os novos gastos às principais regras fiscais vigentes, a saber: meta de resultado primário, regra de ouro e teto de gastos. Além disso, desobriga a observância das regras da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) relacionadas à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa ou renúncia de receita.

Na prática, trata-se de mais uma alteração no teto de gastos, principal regra fiscal da União. O Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído ao final de 2016¹¹ com o objetivo de conter o crescimento do gasto primário da União e, assim, contribuir para um ajuste fiscal de médio prazo com contribuições também pelo lado das despesas primárias.

Para o teto ser crível, era necessária uma agenda de reformas estruturais que pudesse fazer com que o ajuste ocorresse de forma a não prejudicar ainda mais os investimentos públicos¹² e, ao mesmo tempo, conferir maior discussão e definição das prioridades orçamentárias do governo federal. Esperava-se que com o teto, a qualidade e eficiência do gasto aumentasse, o que não necessariamente aconteceu.

Desde a criação do teto de gastos, de fato, as despesas primárias da União sujeitas à regra mudaram a trajetória de crescimento, mas isso também ocorreu às custas da manutenção dos investimentos públicos em patamar historicamente baixo (Gráfico 1). As reformas estruturais esperadas ficaram concentradas majoritariamente na previdência social ou foram adotadas em período anterior a criação da regra fiscal¹³.

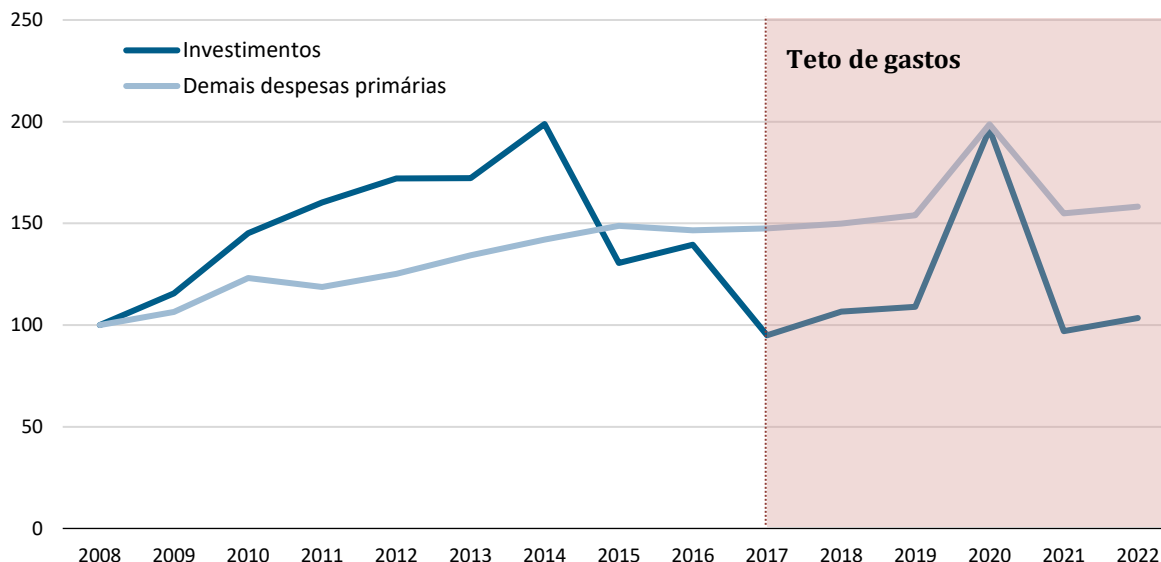
¹¹ O Teto de gastos foi criado por meio da Emenda à Constituição nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

¹² Orair e Siqueira (2018) explicitam que “apesar da reconhecida importância teórica e empírica, os investimentos nem sempre recebem a prioridade que deveriam e são candidatos preferenciais a sofrerem cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal – seja por questões de economia política, rigidezes legais e institucionais, seja pelo foco excessivo no curto prazo, que faz com que retornos de longo prazo sejam negligenciados.”

Orair, Rodrigo; e Siqueira, Fernando. **Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 939-969, setembro-dezembro 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/RfVnK5Ssxq77xNNVyfTgvZM/?format=pdf&lang=pt>.

¹³ Por exemplo, o encerramento do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) que contribuiu para redução dos gastos com subsídios e subvenções.

**GRÁFICO 1. INVESTIMENTOS PÚBLICOS E DEMAIS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO
(BASE 100 EM 2008, PREÇOS DE MAI/2022)***



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração IFI.

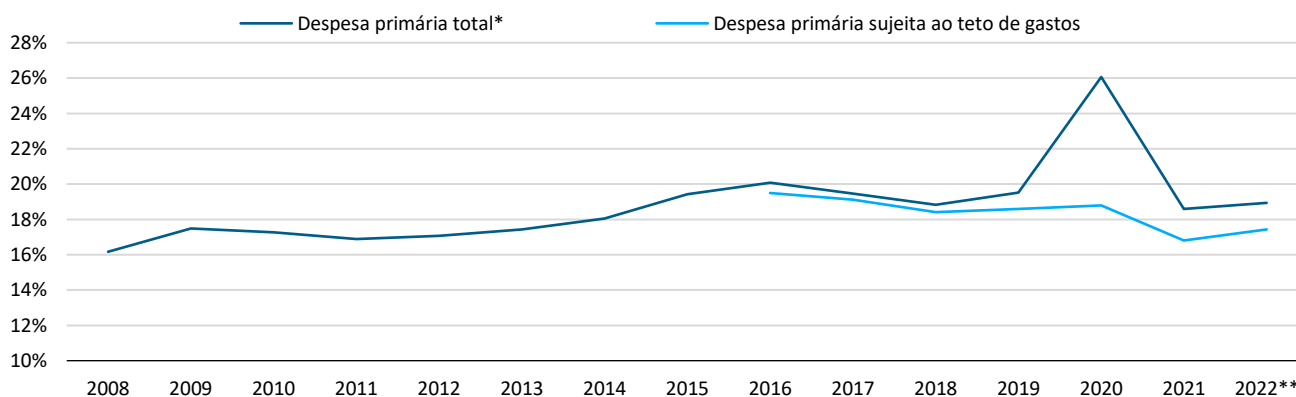
*A forte elevação observada em 2020 se deve aos gastos não recorrentes com a Covid-19.

Além disso, antes mesmo da pandemia, alterações constitucionais foram realizadas com objetivo de autorizar execução de despesas sem a restrição do teto dos gastos. Mais recentemente, três emendas constitucionais alteraram diretamente a regra, uma para mudar a forma de acionamento dos gatilhos (EC nº 109, de 2021) e outras duas para alterar o indexador do teto de gastos, limitar o pagamento de despesas com precatórios de modo a abrir espaço no teto de gastos (ECs nº 113 e nº 114, de 2021) e acomodar mais despesas. As frequentes alterações reduziram a credibilidade da regra fiscal.

A nova Proposta de alteração constitucional caminha na mesma direção de autorizar execução de despesas sem a restrição do teto de gastos. À parte o mérito das medidas adotadas até então, o efeito colateral é fragilizar a principal âncora fiscal do país, com consequentes efeitos sobre a sustentabilidade das contas públicas.

O distanciamento entre as despesas totais e as sujeitas ao teto ilustra a relevância cada vez menor da regra (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO
(% DO PIB)**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

*Exceto transferências por repartição de receita. **Acumulado em 12 meses até mai/2022.

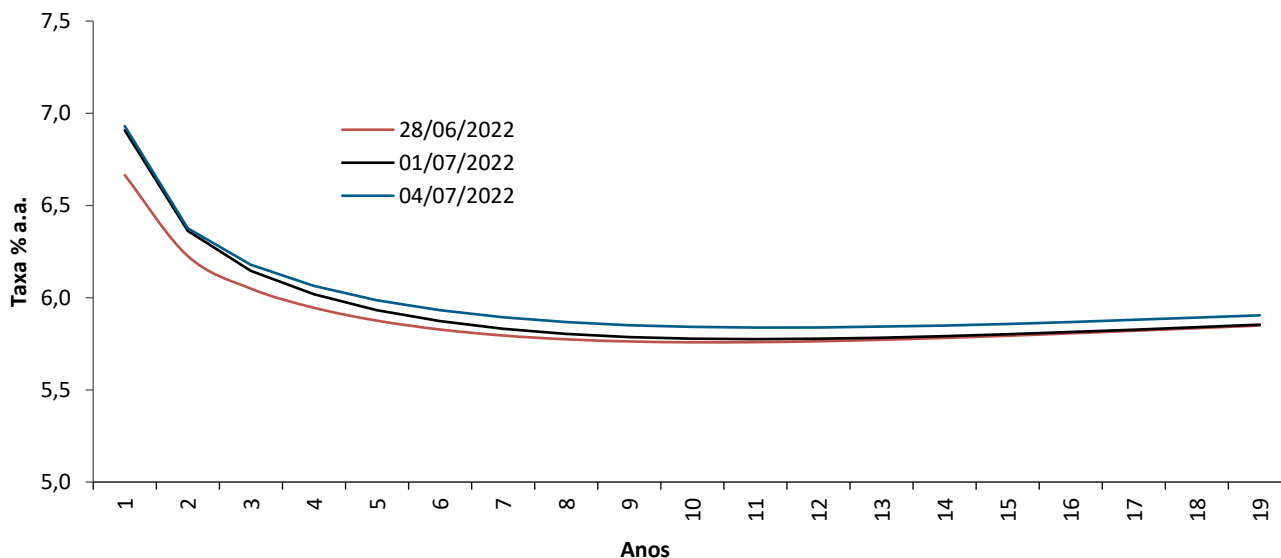
Não há como negar o impacto da inflação e, em particular, do aumento no preço dos combustíveis sobre a renda das famílias, sobretudo as mais pobres.¹⁴ Igualmente, deve-se reconhecer que parte da pressão inflacionária decorre de eventos imprevistos, como a pandemia, originalmente, e a invasão da Ucrânia pela Rússia, desde o início de 2022.

Por outro lado, também é fato que a Proposta autoriza a concessão, por fora do teto de gastos e demais regras fiscais, de até R\$ 41,2 bilhões em benefícios a menos de 100 dias das eleições. O rol de autorizações ainda pode aumentar durante a tramitação na Câmara dos Deputados, conforme tem sido noticiado¹⁵.

Na condução da política fiscal, as aparências importam. Há muito, as normas voltadas à gestão das finanças públicas tentam proteger o orçamento em momentos de transição de poder. A LRF, por exemplo, proíbe que titulares de Poder, nos últimos dois quadrimestres do mandato, contraiam obrigação de despesa para o próximo ano sem que haja disponibilidade de caixa suficiente. Além disso, veda aumento de despesas com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato. Não é sem motivo: há farta literatura sobre como os ciclos políticos influenciam, de diferentes formas, a gestão orçamentária, muitas vezes levando a aumentos de despesas em anos eleitorais.

Mesmo com a PEC ainda em tramitação, agora na Câmara dos Deputados, já é possível observar o seu impacto negativo na trajetória de juros futuros. O gráfico abaixo mostra a estrutura a termo da taxa de juros (*yield curve*) para três períodos distintos: antes da aprovação da PEC no Senado (28/6), um dia após a aprovação da PEC no Senado (1/7 - dia do autógrafa) e na data em que a PEC começou a ser discutida na Câmara (4/7). Embora o risco fiscal seja um dos fatores, e não o único, que sensibilizam a *yield curve*, a comparação entre essas datas selecionadas mostram claramente que o movimento de piora dos juros futuros (DIs) incorpora o componente fiscal na estrutura.

GRÁFICO 3. ESTRUTURA A TERMO DA TAXA DE JUROS REAL (% AO ANO)



Fonte: Anbima. Elaboração: IFI.

Portanto, independentemente de o país reunir ou não as condições para reconhecimento do estado de emergência, tarefa dada ao Congresso Nacional e não à IFI, eventual aprovação das medidas ora propostas aumentam o risco para as contas públicas no médio prazo e sinalizam falta de compromisso com a disciplina fiscal.

¹⁴ O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulga mensalmente a Inflação medida pelo IPCA por faixa de renda. De acordo com este indicador, a inflação acumulada em 12 meses até maio foi de 12% para população com renda muito baixa, 11,8% para renda baixa e 11,2% para alta renda.

¹⁵ <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,entrevista-danilo-forte-pec-beneficios-vale-uber-ampliar-gastos,70004109246>.