

# PEC dos Precatórios: o problema, novamente, é mais micro do que macro

**Luiz Guilherme Schymura**

Pesquisador do FGV IBRE e doutor em economia pela FGV EPGE

As mudanças nas regras do teto de gastos na última versão da PEC dos Precatórios, já aprovada na comissão especial da Câmara, foram recebidas pelo mercado financeiro como uma fratura definitiva no dispositivo constitucional criado em 2016 para ancorar as expectativas fiscais. A reação negativa dos ativos brasileiros foi intensa, com queda da bolsa e alta do câmbio e dos juros de mercado.

A PEC muda o cálculo do indexador do teto de forma retroativa. Mantém-se a correção apenas pela inflação medida pelo IPCA, mas agora na janela de janeiro a dezembro do ano precedente, e não mais de julho de 2 anos antes a junho do ano precedente, como está determinado na emenda constitucional que vigorou até o momento. Como é preciso saber qual o valor do teto de gastos a vigorar no ano subsequente com antecedência, por causa do processo orçamentário, será utilizado daqui para a frente a inflação dos primeiros 6 meses do ano corrente mais a projeção dos 6 meses

subsequentes. Quando os números definitivos saírem, ajusta-se a correção do teto.

Em 2022, provavelmente se utilizará a inflação já conhecida até o momento da prevista aprovação da PEC dos Precatórios e a projeção para o que faltar do ano. Na prática, entretanto, em relação ao reajuste do teto para o próximo ano, a mudança troca os seis últimos meses de 2020 pelos seis últimos de 2021. Como a inflação no segundo semestre deste ano será bem maior do que a do mesmo período do ano passado, o indexador sobe, elevando o teto e abrindo espaço para mais gastos.

Manoel Pires, pesquisador associado do FGV IBRE e coordenador do Observatório de Política Fiscal do FGV IBRE, em artigo no Blog do IBRE, observa que a mudança no período de cálculo do indexador do teto representa um aumento do limite de R\$ 47 bilhões para 2022.

A segunda medida de grande impacto da PEC dos Precatórios é



estabelecer um limite ao pagamento de precatórios a serem quitados anualmente, tomando-se o valor do que foi dispendido em 2016 atualizado ano a ano pela inflação. Na prática, a regra limita o pagamento de precatórios em 2022 a R\$ 44,5 bilhões, frente aos cerca de R\$ 89,1 bilhões que estavam orçados. Pires nota que essa mudança não aumenta o gasto federal orçado para 2022, mas libera R\$ 44,6 bilhões, que iriam para o pagamento de precatórios, para outros gastos.

Assim, a PEC dos Precatórios aumenta o gasto federal orçado em

2022 em R\$ 47 bilhões (pela mudança do período de cálculo do indexador do teto), mas amplia o espaço fiscal do governo em R\$ 91,6 bilhões – a soma dos R\$ 47 bilhões aos R\$ 44,6 bilhões de precatórios que deixarão de ser pagos.

A mudança do método de correção eleva algumas despesas indexadas ao teto como saúde, educação e emendas individuais e de bancada em R\$ 6 bilhões, restando R\$ 85,6 bilhões para alocação dos quais R\$ 2 bilhões estarão disponíveis a outros poderes e o restante para o Poder Executivo.

E o que se pretende fazer com esse espaço fiscal adicional? Pelo que deu a entender até agora, acrescentar R\$ 19 bilhões de emendas do relator ao Orçamento; criar o Auxílio Brasil para substituir o Bolsa Família, o que custará um adicional de R\$ 51,1 bilhões em 2022; criar um auxílio caminhoneiro de R\$ 4 bilhões; acomodar o aumento de R\$ 24 bilhões nas despesas obrigatórias vinculadas ao INPC, porque o índice de inflação será maior do que o projetado no orçamento aprovado; e gastar mais R\$ 3 bilhões em compra de vacinas.

O valor total desses aumentos de despesas para 2022 é de R\$ 101,1 bilhões, e eles não incluem a prorrogação da desoneração da folha nem o aumento do fundo eleitoral, medidas que estão cogitadas. Como se vê, apesar do tamanho do remendo, o cobertor continua curto, e Legislativo e Executivo ainda vão ter que discutir o que vai caber ou não no gasto de 2022. Mas se a PEC dos Precatórios for aprovada, a maior parte do caminho para essa acomodação terá sido percorrida.

Como essas mudanças serão operacionalizadas pela primeira vez, há dúvida sobre o espaço fiscal total caso o IPCA nos próximos meses surpreenda para cima. Se este for o caso, como muitos analistas preveem, o espaço fiscal projetado pode dilatar-se ainda mais um pouco.

Foi a evidente manobra do governo para ampliar o gasto no ano eleitoral bem acima do que se poderia fazer com o teto com suas atuais regras que levou o mercado financeiro

---

## PEC amplia espaço fiscal de 2022 em R\$ 91,6 bilhões: R\$ 47 bilhões da mudança de cálculo do indexador mais R\$ 44,6 bilhões de precatórios que deixarão de ser pagos

---

a ver uma ruptura da âncora fiscal, que acalma os investidores desde 2016. Mas será que o estrago fiscal foi de fato tão grande?

Uma análise ponderada das contas públicas brasileiras desde a pandemia e das perspectivas à frente, levada a cabo por Pires, sugere que a reação negativa foi exagerada.

Entre 2019, ano anterior à pandemia, e 2022, o resultado primário projetado do Brasil, segundo o Monitor Fiscal do FMI, deve melhorar

em 0,2 ponto percentual (p.p.). Esse é um resultado melhor do que a média da maioria dos países emergentes. Usar 2019 como ano inicial da comparação prejudica em particular o Brasil, porque o primário nesse ano foi mais elevado fortuitamente em função da arrecadação extraordinária que o governo obteve com o leilão de petróleo da cessão onerosa. Se a comparação for entre 2018 e o projetado para 2022, o Brasil, com 0,9 p.p. de melhora no resultado primário, fica acima de todos os países emergentes destacados pelo Monitor Fiscal.

Como notou Sergi Lanau, economista do Institute of International Finance (IIF), em recente comentário no Twitter, “muito poucos mercados emergentes vão voltar para o nível de gastos de 2019 em 2022. A maioria está longe da normalização. Se o Brasil estourar o teto de gastos em 0,4 p.p. a 0,8 p.p. do PIB (referência à PEC dos Precatórios), ainda vai ficar longe dos maiores gastadores. Afrouxar as regras não é bom, mas numa perspectiva de vários países, as coisas (no Brasil) não estão terríveis”.

Com as mudanças da PEC dos Precatórios, as despesas primárias do governo federal orçadas para 2022 saltam de 17,5% do PIB (R\$ 1,647 trilhão), que constavam do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), para 18,1% do PIB (R\$ 1,693 trilhão). Ainda assim, o novo valor é um recuo em relação ao gasto federal de 18,9% do PIB de 2021. Em 2016, ano em que o teto foi aprovado, o gasto federal foi de 19,9% do PIB. Como se vê, mesmo se aprovada a PEC dos Precatórios, a trajetória é de inequívoca melhora.

As despesas de pessoal (incluindo inativos) em 2022 devem cair para 3,7% do PIB, menor nível desde pelo menos 2010, e bem abaixo do patamar em torno de 4,3% que prevaleceu de 2017 a 2020. Como o salário mínimo real praticamente não cresce desde 2014, as despesas previdenciárias e de outros benefícios atrelados ao mínimo também estão contidas. Já o gasto discricionário, que em 2010 atingiu 3,3% do PIB, cairia para a baixa recorde de 1,05% em 2022, pelo PLOA, e com a PEC dos Precatórios pode ficar ligeiramente acima disso – mas certamente abaixo do 1,4% do PIB de 2021.

Assim, se é verdade que a alteração do teto desgasta a âncora fiscal e cria incertezas, por outro lado os números acima, numa perspectiva macroeconômica, apontam que os indicadores das contas públicas seguem melhorando.

Do ponto de vista microeconômico, entretanto, a contaminação política prejudica a qualidade do ajuste fiscal. Quando o governo não investe, os parlamentares ocupam de forma crescente o orçamento com emendas, que no fundo são investimentos descoordenados, de motivação paroquial, e que contribuem muito menos para acelerar o crescimento de forma sustentável na comparação com um programa federal bem planejado e implementado.

Agora, um processo similar parece estar atingindo o Bolsa Família, o melhor programa de transferência de renda brasileiro. Jogado no ringue das disputas eleitorais e entre Executivo e Legislativo, o Bolsa Família caminha para ser transformado no Auxílio Brasil, perdendo no

processo as qualidades de transferência bem focada nos mais pobres com condicionalidades bem pensadas para impulsionar crianças e jovens das famílias beneficiadas para fora da armadilha intergeracional da pobreza.

Críticas bem fundamentadas ao que se deu a conhecer do Auxílio Brasil apontam a multiplicação fragmentária de subprogramas, com novas modalidades levando à concorrência orçamentária entre diferentes partes do governo. Adicionalmente,

---

**Com a mudança, despesas primárias do governo federal orçadas para 2022 saltam de 17,5% para 18,1% do PIB, ante 18,9% em 2021 e 19,9% em 2016, ano de aprovação do teto**


---

o novo programa aumenta a insegurança social porque a parte maior da ampliação em relação ao Bolsa Família só é válida até dezembro de 2022. Como exemplo emblemático de perda de foco do programa, está a possibilidade de inclusão de categorias profissionais, como a dos caminhoneiros, bem acima dos níveis de pobreza característicos dos recipientes do Bolsa Família.

A introdução de um bônus para beneficiários do Auxílio Brasil que

conseguirem emprego reforça a retórica retrógrada de que o desemprego e a pobreza dele decorrente são de certa forma de responsabilidade dos que não conseguem se colocar no mercado de trabalho.

Adicionalmente, o controle social vem sofrendo limitações. Já não é possível saber o tamanho da fila do Bolsa Família, e o movimento de centralização impede maior integração entre o auxílio financeiro e demais ações socioassistenciais. Enfim, há menor disponibilidade e transparência dos dados. Finalmente, a oferta de crédito consignado para os beneficiários do programa é uma inovação duvidosa, já que pessoas sem educação financeira – como tipicamente serão os recipientes do benefício – tendem a apresentar maior volatilidade de renda.

Como fica claro, a sucessão de imbróglios relativos ao teto de gastos, desde as agruras para se aprovar o orçamento de 2021 até o problema dos precatórios e do novo programa social, mais do que comprometerem o equilíbrio fiscal estrutural, contribuem para aprofundar a desorganização do funcionamento do Estado brasileiro. Com isso, corrói-se um dos pilares fundamentais para uma economia que pretende crescer de forma sustentável e distribuir mais justamente os frutos do progresso. 

---

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.