

Teto de gastos e as despesas com sentenças judiciais e precatórios em 2022

Felipe Salto¹ e Daniel Couri²

Os Comentários da IFI (CI) trazem alertas emitidos, tempestivamente, pelo Conselho Diretor. O objetivo é chamar a atenção para medidas que possam colocar em risco a sustentabilidade das contas públicas ou mesmo o funcionamento das regras fiscais, em linha com as atribuições da IFI definidas pela Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016. Neste CI, tratamos da possibilidade de parcelamento das despesas com precatórios e dos possíveis resultados para o teto de gastos.

Contexto geral e alertas anteriores

As despesas com precatórios e sentenças judiciais derivam de decisões que não podem ser questionadas. Daí o seu caráter mandatório. Desde a aprovação do teto de gastos, em 2016, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95), os precatórios estão incluídos na regra. Alterações nesse arcabouço para comportar provável aumento expressivo dos precatórios, em 2022, representariam grave risco à institucionalidade das contas públicas.

No CI nº 9³, publicado em agosto de 2020, a IFI já havia alertado para os riscos de mudar a contabilização de despesas, a exemplo da migração do Bolsa Família para o auxílio emergencial, saindo do alcance do teto de gastos, da criação de fundo privado por fora do orçamento e do teto, da exclusão das despesas com a capitalização de estatais, dentre outros. Esses riscos, agora, surgem novamente em um contexto de proximidade das eleições gerais.

Lá, afirmávamos: *“(o problema) não é necessariamente gastar mais, mas gastar de forma transparente, respeitando as regras do jogo e demonstrando que o expediente é compatível com a melhor evidência e com uma trajetória sustentável para o endividamento público. Do contrário, a consequência é fragilizar justamente o regime fiscal que se pretende preservar. A pergunta, afinal, é: qual o plano do governo para enfrentar a realidade de fragilidade fiscal?”* (CI nº 9, página 5).

A crise da Covid-19 impôs novos desafios para a gestão fiscal. Contudo, a válvula de escape do teto de gastos mostrou-se útil. Os chamados créditos extraordinários foram editados para financiar mais de R\$ 520 bilhões em gastos novos, em 2020, e algo como R\$ 115 bilhões, em 2021, pelas estimativas da IFI. A regra fiscal em tela não impediu a ação do governo e do Congresso contra a crise pandêmica e a crise econômica dela derivada.

No entanto, vale notar que, mesmo antes da pandemia, o teto já havia passado por alterações, como destacado no CI nº 9, e, ao longo de 2020, outras tentativas foram feitas; algumas lograram sucesso. A não contabilização do Bolsa Família dentro do teto, por exemplo, abriu espaço fiscal em 2020 e, novamente, em 2021. Esse espaço só pode ser destinado a gastos sociais, mas não deixa de ser um

¹ Diretor-Executivo da IFI.

² Diretor da IFI.

³ Acesse aqui a íntegra do CI nº 9 - https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/575583/CI9_AGO2020_Consideracoes_teto_gastos.pdf.

desvio do teto original. A contabilidade criativa pode ocorrer por dentro das regras do jogo, que acabam sendo alteradas tempestivamente. Essa é a maior preocupação, do ponto de vista dos riscos fiscais, neste momento, derivada do debate sobre o possível parcelamento das despesas com precatórios.

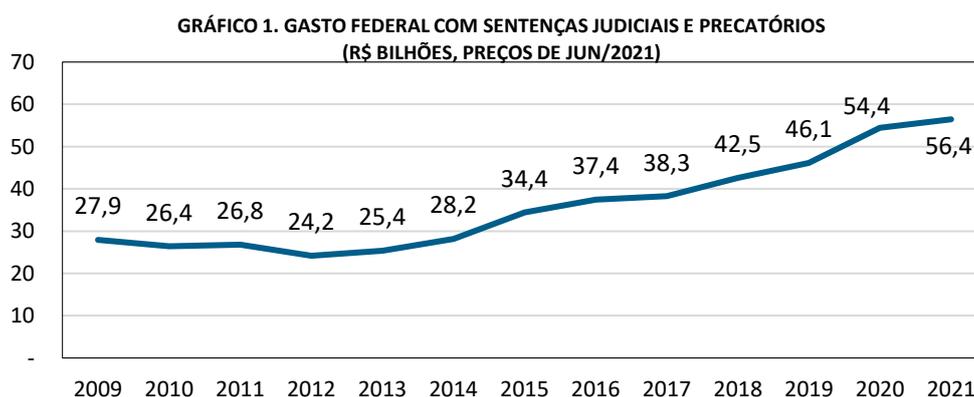
Definições e evolução dos gastos com precatórios

Os precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) são títulos expedidos pelo Judiciário reconhecendo uma dívida de um ente público – União, Estados, Municípios ou suas autarquias e fundações – com outros entes, pessoas físicas ou jurídicas, após condenação judicial definitiva⁴. O artigo 100 da Constituição Federal disciplina a sistemática de pagamentos decorrentes de precatórios, prevendo, por exemplo, tratamento diferenciado para débitos de natureza alimentar (geralmente quando a obrigação deriva de ações judiciais relacionadas a salários, pensões e aposentadorias).

Os pagamentos de precatórios são despesas (i) orçamentárias, (ii) obrigatórias e (iii) submetidas ao teto de gastos primários instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (EC 95)⁵.

Nas estatísticas fiscais do Tesouro Nacional, esses gastos são subdivididos em quatro categorias: pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), benefícios de prestação continuada (BPC) e “sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)”⁶. Nesta última categoria, estão agrupados os débitos não classificados nas anteriores.

Em 2021, o Orçamento da União prevê gasto de R\$ 56,4 bilhões com sentenças judiciais e precatórios. O valor equivale a 3,5% do gasto primário federal. Em termos absolutos, o gasto de 2021 deverá ser o maior desde o início da série histórica do Tesouro Nacional, em 2009⁷ (Gráfico 1). Em 2020, os gastos com sentenças e precatórios somaram R\$ 54,4 bilhões (a preços de junho de 2021).



Fonte: Tesouro Nacional (2009 a 2020) e Siga Brasil (2021). Elaboração própria.

⁴ Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

⁵ A obrigatoriedade e a inclusão no Orçamento estão previstas no § 5º do art. 100: “É obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente”. A submissão ao teto de gastos decorre do fato de o gasto com precatórios e sentenças judiciais não constituir uma das exceções à regra previstas no § 6º do art. 107 do ADCT.

⁶ Vide, por exemplo, as planilhas que acompanham o Resultado do Tesouro Nacional, disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

A Tabela 1 apresenta a evolução dos gastos com sentenças judiciais e precatórios em cada uma das categorias das estatísticas fiscais do Tesouro Nacional.

TABELA 1. GASTOS COM SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS POR CATEGORIA (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE JUN/21)

Discriminação	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021/ 2009 (Δ%)
Benefícios previdenciários	12,8	13,5	12,5	11,2	11,5	13,6	12,7	14,2	15,8	17,4	20,2	21,4	22,6	77,4
Urbano	10,2	10,4	9,8	8,7	8,9	10,4	9,7	10,9	12,4	13,7	16,0	17,2	ND ¹	-
Rural	2,6	3,0	2,8	2,6	2,7	3,2	3,0	3,2	3,4	3,7	4,2	4,2	ND ¹	-
Pessoal	11,7	8,6	9,8	7,6	8,0	6,7	7,7	9,6	8,5	7,8	7,3	6,9	11,5	- 1,6
BPC (LOAS/RMV)	-	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,4	-
Sentenças Judiciais e Precatórios (outros de custeio e capital)	3,4	3,9	3,9	4,8	5,2	6,9	12,8	12,3	12,7	16,1	17,1	24,7	20,8	505,0
Total	27,9	26,4	26,8	24,2	25,4	28,2	34,4	37,4	38,3	42,5	46,1	54,4	56,4	102,2

Fonte: Tesouro Nacional (2009 a 2020) e Siga Brasil (2021). Elaboração própria. ¹Detalhamento não disponível no Siga Brasil.

Tem sido noticiado que os gastos com sentenças judiciais e precatórios subiriam para cerca de R\$ 90 bilhões, em 2022⁸, depois de totalizarem R\$ 56,4 bilhões em 2021. Dos R\$ 90 bilhões, cerca de R\$ 44 bilhões corresponderiam à Justiça Federal, de acordo com consolidações do Conselho da Justiça Federal (CJF). O crescimento previsto para o ano que vem decorre de diversos fatores, conforme se discutirá a seguir.

O caso do Fundef é emblemático. Mapeado pela Advocacia-Geral da União (AGU), trata-se de demanda dos entes subnacionais a respeito do fundo criado ainda nos anos 1990. Considerando apenas ações julgadas recentemente pelo Supremo Tribunal Federal (STF)⁹, a decisão favorável aos entes implicará, provavelmente, um gasto com precatórios da ordem de R\$ 16 bilhões em 2022. Isto é, da expansão de cerca de R\$ 34 bilhões (de R\$ 56,4 para R\$ 90 bilhões), quase 50% devem-se a essas ações.

O outro fator relevante identificado é a mudança do indexador para a correção monetária dos precatórios. Até março de 2020, utilizava-se a TR e, a partir de decisão do STF, obriga-se ao uso do IPCA-E. Entre 2009 e 2021, a diferença entre os dois indexadores é de 75 pontos percentuais. O primeiro período com impacto cheio é 2021-2022. A dificuldade para estimar o peso dessa mudança está no fato de que cada precatório tem uma data diferente de início e, em cada ano, são inscritos precatórios de diferentes períodos. A conta exata teria de ser feita a partir das informações individualizadas por ação judicial.

A respeito do crescimento observado nos últimos anos, é possível eleger uma série de fatores que explicam essa dinâmica. O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) previne sobre o peso dos precatórios na evolução do gasto primário. No entanto, peca por não trazer

⁸ Vide, por exemplo, matéria recente do Valor Econômico: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/04/gasto-com-pessoal-e-precatório-de-baixo-valor-disparam-em-2-anos.ghtml>.

⁹ Trata-se de Ações Cíveis Originárias ajuizadas pelos Estados do Amazonas, Ceará, Pernambuco e Bahia.

informações pormenorizadas para os valores prováveis no curtíssimo prazo. Isto é, o documento deveria contemplar os dados abertos por tipo de precatório, seguindo a metodologia do Resultado do Tesouro Nacional (RTN). A informação deveria ser específica para o ano de 2022, por exemplo, na LDO relativa àquele ano¹⁰.

Dito isso, as causas para o aumento, nos últimos anos, podem relacionar-se:

- (i) ao aumento das demandas judiciais, muitas vezes ligadas a mudanças nas regras da previdência e dos gastos sociais, que ensejam maiores questionamentos na Justiça;
- (ii) ao efeito acumulado de ações com impacto fiscal relevante e que se aproximam, agora, do trânsito em julgado (em alguns casos sem terem sido esgotadas as possibilidades de acordo entre as partes, o que poderia reduzir consideravelmente o impacto fiscal da demanda); e
- (iii) à gestão possivelmente inadequada dos riscos fiscais por parte do Ministério da Economia, dado que a AGU realiza, por dever de ofício, o acompanhamento pormenorizado das demandas judiciais, prestando informações aos ministérios e órgãos interessados.

A gestão do risco fiscal dos precatórios

Como se vê, não é propriamente nova a tendência de aumento dessas despesas. O fato atípico seria a alta expressiva, em 2022, conforme informações noticiadas pela imprensa. Vale dizer, o artigo 33 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2022, analogamente aos anos anteriores, prevê que os tribunais de justiça enviem ao governo os dados sobre as sentenças e precatórios até o dia 15 de junho. Há cerca de um mês e meio, pelo menos, o governo já detém as informações dos precatórios efetivamente inscritos para serem pagos em 2022.

Como dito, é verdade que o crescimento esperado para 2022 é expressivo, de cerca de R\$ 34 bilhões, em relação ao orçamento autorizado para 2021 em termos nominais. No entanto, o arcabouço fiscal não pode estar condicionado a eventos como este, de caráter previsível. Se a União foi derrotada em causas que implicarão pagamentos expressivos, a AGU estava ciente e proveu as informações relevantes. O Ministério da Economia deveria ter mapeado esse risco fiscal bem antes de 15 de junho de 2021.

Para ter claro, a AGU defende a União em todos esses processos. Ela detém as informações relevantes e, dadas as suas atribuições, alerta os setores relevantes do Poder Executivo a esse respeito. A Portaria nº 40¹¹, de 2015, define essas atribuições e os detalhes do processo de prestação de informações, inclusive com as classificações de risco para os processos. O envio dos precatórios pelos tribunais ao Executivo é apenas a etapa final de processos que já são monitorados pelo órgão responsável pela defesa da União.

¹⁰ Vale dizer que o Balanço Geral da União (BGU) traz informações também sobre os riscos associados aos precatórios, mas aponta as novas inscrições, não permitindo, de uma maneira mais organizada, o escrutínio do gasto específico programado para períodos futuros.

¹¹ Acesse aqui o texto da Portaria nº 40, de 2015: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47328125/do1-2018-10-26-portaria-n-40-de-10-de-fevereiro-de-2015--47327866.

Há naturalmente uma incerteza associada a quais precatórios serão inscritos pela Justiça em determinado período. Mas uma gestão responsável deve sempre cuidar de avaliar os riscos e antecipar situações em que o impacto sobre as contas tende a ser relevante. Isso se manifesta, por exemplo, na busca por acordos entre as partes. Se, por um lado, os acordos adiantam o efeito sobre o orçamento federal, por outro, podem reduzir significativamente o valor devido pela União. Para 2022, a esta altura do jogo, resta apenas pagar o que é devido. O parcelamento, nesse sentido, mostra-se uma alternativa arriscada, que pode afetar as expectativas de mercado, a credibilidade da política fiscal e o funcionamento das regras vigentes.

Ainda não há proposta formal por parte do Poder Executivo, mas as declarações do Ministério da Economia indicam haver intenção de parcelar o pagamento dos precatórios. O parcelamento, se confirmado, requererá alteração da Constituição, de modo similar ao que já ocorre com os Estados e Municípios. Na prática, apenas uma parte dos R\$ 90 bilhões seria paga em 2022. O restante seria parcelado. Adicionalmente, o governo cogita a criação de um fundo composto por receitas de privatizações para pagar essas parcelas contratadas. A execução dar-se-ia por fora dos mecanismos tradicionais do orçamento e do teto de gastos.

A sinalização é negativa sob o aspecto fiscal e econômico. O parcelamento de uma despesa obrigatória, líquida e certa, indica disposição em não honrar compromissos reais, que nem podem ser classificados como riscos prováveis. São, na verdade, despesas geradas automaticamente a partir das decisões do Judiciário. O desdobramento afetaria a percepção de risco, pelo mercado, podendo resvalar em precificação de juros mais altos nos títulos do governo em um contexto de déficits ainda expressivos e dívida pública acima de 84% do PIB. Dívida esta que figura em algo como 30 pontos percentuais acima da média dos países comparáveis.

O teto de gastos e o risco fiscal e econômico

Na ausência do teto de gastos, as despesas adicionais com precatórios afetariam o resultado primário, caso não houvesse receitas novas para saldá-los, e a dívida pública. Sob o teto, há um limite nominal, que incide sobre amplo conjunto de despesas primárias, inclusive sobre os precatórios e sentenças judiciais. Não é uma novidade. A regra nasceu assim em 2016 (EC 95).

Neste caso, ou bem a folga prevista para o teto, no ano que vem, comportaria essa despesa ou o governo teria de promover ajustes em outros gastos para abrir espaço ao pagamento integral dos precatórios. Parece ser esse o receio do Executivo. O desejo é garantir espaço para gastos novos, a exemplo do incremento no Bolsa Família. Se essa folga no teto for ocupada pelos precatórios, o objetivo cairia por terra.

A IFI calcula que, com uma inflação de 7,2%, por hipótese, a folga do teto seria de R\$ 28,7 bilhões. Se a inflação ficar ainda mais alta, por exemplo, em 8,4%, mesmo patamar de junho de 2021 no acumulado em 12 meses – índice que corrige o teto – a folga seria de apenas R\$ 15 bilhões.

Para escapar desse dilema de ou utilizar toda a folga ou cortar outros gastos, o governo sinaliza com o parcelamento dos precatórios. Na prática, o parcelamento, por si só, abriria espaço no teto de gastos

(ou garantiria o espaço ora calculado), preservando as chances de abarcar novos incrementos no programa Bolsa Família, reajustes salariais, emendas parlamentares, etc.

Haveria, neste caso, evidente prejuízo ao funcionamento do arcabouço fiscal. Como alertamos no CI nº 9, de 2020, mudar as regras do jogo ao sabor da conjuntura ou alterá-las para que não sejam rompidas é o caminho seguro para a perda de credibilidade. O teto de gastos tem uma válvula de escape – o crédito extraordinário – para contemplar despesas imprevisíveis. Isso se mostrou eficaz ao longo do financiamento do combate à crise pandêmica.

Já um gasto previsível, como o de sentenças judiciais e precatórios, não deveria ser motivo para alterar as regras do jogo. Se o parcelamento cogitado avançar, o teto será formalmente preservado, com garantias constitucionais, mas a regra sofrerá um golpe importante. Não serão raros os questionamentos a respeito de novas possibilidades de mudanças para comportar outros eventos que viessem a acometer as contas públicas no futuro.

É preciso ter claro que a despesa de precatório segue um rito, como já mencionado, e as informações transitam pelo Executivo ao longo de todas as etapas dessa liturgia própria. Se o teto for alterado por esta razão ou os parcelamentos retirarem despesas do teto, inclusive sem corrigir o histórico, desde 2017, entraremos, sem dúvida, num quadro similar ao que se observou no período de 2009 a 2014, marcado por práticas denominadas na literatura de contabilidade criativa.

Em economia, o *moral hazard* (ou risco moral) é uma dimensão fundamental da análise. Uma decisão, no presente, altera as expectativas dos agentes econômicos, que se adaptam e mudam sua percepção nas próximas rodadas do jogo. O benefício – permitir o cumprimento do teto de gastos e o financiamento de despesas novas – do não pagamento de precatórios (postergação) poderia ser mais do que neutralizado pelo efeito negativo. O aumento do risco, dos juros e do custo médio da dívida rapidamente cobraria o preço.

Em outras palavras, alterações casuísticas no arcabouço fiscal para comportar o aumento expressivo dessa despesa, em 2022, representariam grave risco à institucionalidade das contas públicas.

Não se anula a importância do debate sobre o arcabouço fiscal, a harmonização das diferentes regras vigentes, sua eventual atualização e melhoria, a partir das boas práticas internacionais. O ponto fundamental é que a motivação para alterar as regras fiscais não pode ser conjuntural, sobretudo quando pautada em situações que poderiam ser previstas com antecedência.