



**A PEC DOS
PRECATÓRIOS É
DESSERVIÇO AO
PAÍS**

COMENTÁRIO MACRO



A situação já delicada das contas públicas no contexto pós-Covid foi tornada mais complexa com a previsão do governo de um grande salto no valor dos precatórios judiciais (previsão de R\$ 89,1 bilhões para 2022 contra R\$ 51,9 bilhões no ano passado). Tais despesas são sujeitas ao teto de gastos e, nos níveis projetados, inviabilizariam o funcionamento mínimo da máquina pública, comprimindo investimentos e gastos sociais. Neste Comentário Macro nos colocamos de forma contrária à solução proposta pelo governo para enfrentar o problema - uma PEC que parcelaria compulsoriamente os compulsórios. Julgamos que, nesse contexto, o mal menor é retirar os precatórios do teto de gastos, por serem gasto obrigatório e imprevisível, que se assemelha a uma dívida e não ao gasto corrente. Julgamos que o parcelamento/adiamento do pagamento dos precatórios da União reduz a qualidade do crédito público e pode inclusive ter repercussões negativas na nota de crédito ("rating") do país.

Nesta semana o governo enviou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) para tratar de uma surpresa envolvendo as contas públicas em 2022: uma elevação expressiva do volume de precatórios judiciais a serem pagos pela União. Estes teriam subido de uma expectativa preliminar de R\$ 54,7 bilhões (R\$ 51,9 bilhões em 2021) para R\$ 89,1 bilhões, constituindo despesa que é sujeita ao teto de gastos. Nos níveis agora esperados, os precatórios judiciais alcançariam 68% do gasto discricionário do governo, problematizando o funcionamento mínimo da máquina pública e comprimindo adicionalmente os investimentos.

Adicionalmente, o avanço do pagamento de sentenças judiciais ameaçaria o cumprimento de decisão do STF, que em abril deste ano determinou que o governo institua programa de renda básica de cidadania. A esse propósito, o governo encaminhou, também essa semana, Medida Provisória que cria o programa Auxílio Brasil, em reformulação ao Bolsa Família.

Se o forte aumento dos precatórios judiciais inviabiliza o funcionamento mínimo da máquina pública, há basicamente dois caminhos para se equacionar a questão. O primeiro deles é aquele proposto pelo governo na PEC apresentada, via alteração unilateral do fluxo de pagamentos dos precatórios. A PEC parcela de forma permanente precatórios acima de R\$ 66 milhões e cria também o “regime especial de pagamento diferido” (até o final de 2029) para também adiar o pagamento de precatórios de menor valor. Com isso, serão afetadas 8.771 sentenças judiciais acima de R\$ 455 mil. Com tais expedientes, poderíamos continuar com o teto de gastos intocado, pois haveria a postergação de pagamentos de R\$ 33,5 bilhões em 2022.

Outra solução foi apresentada por Pedro Jobim e Leonardo De Paoli em artigo na Infomoney “Precatórios: equacionamento no orçamento é possível, com limitação do pagamento anual” (5 de agosto). Haveria, também por alteração constitucional, a exclusão dos precatórios do teto de gastos, entendendo-se que seu pagamento se caracteriza como despesa de capital, como as amortizações de dívida.

Para que não haja com isso um aumento do espaço fiscal para gastos adicionais, haveria o recálculo do valor nominal do teto de gastos desde sua origem (2016), abatendo-se o valor então realizado como precatórios (R\$ 30,3 bilhões). Os autores defendem, ainda, um limite global para o pagamento de precatórios.

Há aqui um dilema. Buscar o adiamento do pagamento de precatórios, mantendo-se o teto de gastos, ou alterar o teto para manter o pagamento dos precatórios nas regras atuais? Desde sua aprovação,

temos defendido veementemente o teto de gastos dos contínuos ataques que essa regra fiscal sofreu desde sua concepção. O teto de gastos se tornou a nossa mais importante âncora fiscal, especialmente após a forte elevação da dívida pública pós-Covid.

Contudo, no contexto atual, o que está em jogo é a credibilidade da União e do Tesouro Nacional enquanto devedores, ao lado do cumprimento dos contratos. Postergar um pagamento que, até hoje, tem sido feito sempre de forma tempestiva e integral, por ato unilateral, mesmo que sob o abrigo da Constituição, é institucionalizar o não-pagamento, o que nos parece inaceitável. Tampouco concordamos com algum limite para o pagamento de precatórios, como sugerido por Jobim e De Paoli. É uma ruptura de contrato que, mesmo que atingindo somente o fluxo de pagamentos futuros de uma parcela dos precatórios, aumenta a incerteza para investidores e setor privado em geral.

Não nos convence a tese de que o parcelamento já é permitido pela Constituição, caso um precatório individualmente exceda 15% do total, e que se busca agora o aperfeiçoamento de tal regra. Parcelar, postergar, adiar o pagamento de valor líquido e certo tem nome. Não é porque a Constituição prevê um determinado expediente que devemos utilizá-lo. Trata-se de um erro, e não há como aperfeiçoar o erro.

Ainda mais frágil é o argumento de que parcelamentos já são feitos pelos governos subnacionais. Estes, sem credibilidade para emitir dívidas ou contrair empréstimos, já parcelam (ou simplesmente não pagam) precatórios e mesmo outras dívidas há muito tempo. Já são inadimplentes. É indesejável que a União, que se financia semanalmente no mercado interno e também externamente, utilize expediente utilizado por esses entes, pois se rebaixaria no plano do crédito ao nível deles. Há aqui, inclusive, risco de repercussão na nota de crédito do país, uma vez que um devedor não pode discriminar entre credores, o que poderia caracterizar uma situação de “selective default” perante as agências de rating.

Desta forma, julgamos superior (ou menos danosa) a proposta que busca a exclusão dos precatórios do teto de gastos, dada a característica imprevisível deste tipo de despesa e, também, por se assemelhar mais a endividamento e não a uma despesa corrente. Além do recálculo do teto de gastos como proposto por Jobim e De Paoli, julgamos importante que tal medida seja calibrada na PEC para que não haja espaço para gasto discricionário adicional, calculando-se o valor do teto de 2022 para tanto via alguma regra de transição.

Consideramos meritória a proposta do fundo de ativos para destinação social por criar um incentivo à gestão eficiente do patrimônio público, estimulando as privatizações e gerando excedentes a serem

em parte canalizados para um bônus social extraordinário (e não gasto social corrente). A proposta merece ser debatida e aprofundada. Mas esse é assunto para outro momento (e outro comentário).

Contudo, criar um fundo de ativos para nele incluir o pagamento antecipado de precatórios nos parece inoportuno. Em primeiro lugar, cria-se o risco de que, na tramitação da PEC, haja outras vinculações para o uso dos ativos, especialmente em ambiente eleitoral, o que é particularmente perigoso já que as despesas desse fundo não estariam sujeitas ao teto. Parcelar precatórios para que caibam no teto é uma solução ruim; vincular receitas de ativos aos seu pagamento só se justificaria caso o Tesouro Nacional tivesse problema de liquidez, o que não é o caso. Novamente aqui a medida nivela por baixo, associando a União ao plano dos maus pagadores.

A solução para o problema dos precatórios deve refletir uma situação atípica de crescimento excessivo desse tipo despesa. Mas, ao mesmo tempo, deve reconhecer que tal despesa é líquida e certa como outras despesas obrigatórias do governo. Se há desconforto com o ritmo de crescimento dos precatórios, ações futuras de gestão podem e devem ser tomadas para enfrentar o problema.

Mas não são ilegítimos ou ilegais, derivaram de decisão do Poder Judiciário transitada em julgado. Devem ser pagos. O credor de um precatório não optou em sê-lo. Litigou com o governo por anos ou décadas e venceu. Deveria por isso ser punido? Por que tem que ser forçado a financiar o governo por dez anos, recebendo somente a taxa Selic, tendo como única opção para o recebimento à vista a venda de seu crédito com deságio substancial? Trata-se de injustificado tratamento diferenciado se comparado aos credores da dívida pública que recebem em troca de seu crédito, que é voluntário, um título com liquidez a valor de face. É claramente um tratamento arbitrário e não isonômico. A PEC pode, nesses termos, ser considerada inclusive inconstitucional, a exemplo do que ocorreu com a PEC 62/09 (que postergava o pagamento de precatórios de Estados), considerada em parte inconstitucional pelo STF por violação de cláusulas pétreas, como a independência dos poderes e o desrespeito à decisão judicial transitada em julgado.

Tratamento não isonômico de credores. Quebra de contratos. Reprogramação forçada do pagamento de dívida líquida e certa. “Regime especial de pagamento diferido”. Postergação de despesas para manter na forma, mas não na essência, o teto de gastos. Comprometimento do crédito público. Oxalá o Congresso Nacional corrija o rumo escolhido na PEC dos precatórios, sem desvios populistas que comprometam adicionalmente a credibilidade de nossa âncora fiscal.



Carlos Kawall

Diretor

Gustavo Ribeiro

Economista-chefe

Débora Nogueira

Economista Internacional

Leonardo Costa

Economista

Gabriel Braga

Estagiário

Acesse asainvestments.com